



FLEXICURITY W WYMIARZE REGIONALNYM (WOJEWÓDZTWO PODLASKIE) RAPORT Z BADAŃ





Redakcja naukowa

Adam Tomanek

Redakcja naukowa

Adam Tomanek

FLEXICURITY W WYMIARZE REGIONALNYM (WOJEWÓDZTWO PODLASKIE)

RAPORT Z BADAŃ

Izba Rzemieślnicza i Przedsiębiorczości w Białymstoku

Białystok 2011

KAPITAŁ LUDZKI
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI
FUNDUSZ SPOŁECZNY

Projekt współfinansowany przez Unię Europejską
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Recenzent:
prof. nadzw. dr hab. Robert Ciborowski

Redakcja naukowa:
dr Adam Tomanek

Zespół autorski:
dr Adam Tomanek
mgr Andrzej Klimczuk
mgr Agnieszka Sosnowicz
mgr Wojciech Stypułkowski

Opracowanie statystyczne:
mgr Paweł Jamróz

Publikację opracowano w ramach Projektu *Flexicurity – szansa na zrównoważony rozwój rynku pracy* realizowanego w ramach POKL Działanie 8.1.
Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie Poddziałanie 8.1.3
Wzmacnianie lokalnego partnerstwa na rzecz adaptacyjności

Lider projektu:
Izba Rzemieślnicza i Przedsiębiorczości w Białymstoku
ul. Warszawska 6, 15-950 Białystok

Partnerzy projektu:
Uniwersytet w Białymstoku
Forum Związków Zawodowych

Publikacja jest współfinansowana przez Unię Europejską
w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego

Publikacja dystrybuowana bezpłatnie

Skład:
Agencja Wydawniczo-Edytorska EkoPress
Andrzej Poskrobko, tel. 601 311 838, e-mail: pracownia@list.pl

Druk i oprawa:
Libra s.c., Wydawnictwo i Drukarnia
ul. Mickiewicza 66 lok. 1, 15-232 Białystok, tel. 85 73 27 320
www.libradruk.pl, e-mail: biuro@libradruk.pl

Partner:
Uniwersytet
w Białymstoku

Lider:
Izba Rzemieślnicza
i Przedsiębiorczości w Białymstoku

Partner:
Forum
Związków Zawodowych

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie

Flexicurity to słowo, którego nie używa się powszechnie w rozmowach dotyczących problemów, z jakimi przychodzi się nam borykać w życiu codziennym. Z drugiej strony większość z nas przyzna, że pragnęłaby uniknąć sytuacji ubóstwa, skazania na niskopłatną pracę, dyskryminacji czy wreszcie marginalizacji społecznej, niezależnie od tego, w jakim wieku się znajduje. To czy jesteśmy w stanie podołać tym wyzwaniom zależy w największym stopniu od nas samych. Jednakowoż państwo ze swoim szerokim wachlarzem instrumentów może, a wręcz nawet jest zobligowane do tego, by stymulować procesy zmierzające do osiągnięcia wysokiego poziomu dobrobytu wszystkich bez wyjątku swoich obywateli. Tak ogólnie zapisany cel może być realizowany w wieloraki sposób. Unia Europejska opierając się na zasadzie solidarności społecznej promuje obecnie kompleksową strategię jednoczesnego łączenia elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy, której nadaje nazwę flexicurity.

Termin ten w sensie etymologicznym stanowi efekt połączenia dwóch części składowych: „flexibility" – elastyczność oraz „security" – bezpieczeństwo, których zespolenie daje nam ostatecznie źródłowy zwrot – „flexicurity". Sam zabieg scalenia wyraża w swej prostocie najlepiej sens idei flexicurity. Elastyczność i bezpieczeństwo to kategorie, które jedynie pozornie stoją wobec siebie w opozycji. Wyższa elastyczność niekoniecznie musi oznaczać niższy poziom bezpieczeństwa i odwrotnie, wyższe bezpieczeństwo nie zawsze musi prowadzić do obniżenia poziomu elastyczności. Koncepcja flexicurity zmienia tradycyjny punkt widzenia na relacje zachodzące między elastycznością i bezpieczeństwem. Choć nie doczekała się jeszcze w pełni potwierdzenia swojej skuteczności, jednak gromadzi wokół siebie coraz szersze grono entuzjastów, co ważne, reprezentujących obie, z pozoru sprzeczne strony stosunku pracy – pracodawców i pracowników. Bliższe spojrzenie na koncepcję flexicurity dowodzi z jak delikatną i wielowymiarową materią mamy do czynienia. Świadczą o tym widoczne różnice dostrzegane między konkretnymi rozwiązaniami stosowanymi w poszczególnych krajach, bardziej niż Polska zaawansowanych w realizacji strategii podporządkowanych flexicurity. Brak jednego, uniwer-

salnego modelu flexicurity, który mógłby stanowić wzorzec działania dla innych państw, skłania do poszukiwania rozwiązań adekwatnych do warunków panujących na danym rynku pracy, stanowiących odpowiedź na ich własne, niejednokrotnie niepowtarzalne w szerszej skali problemy.

Kierując się tym założeniem, w ramach projektu „Flexicurity – szansa na zrównoważony rozwój rynku pracy", realizowanego przez Izbę Rzemieślniczą i Przedsiębiorczości w Białymstoku w partnerstwie z Forum Związków Zawodowych oraz Uniwersytetem w Białymstoku przeprowadzono badania, których celem było m.in. zdiagnozowanie stopnia akceptowalności i rozpoznawalności koncepcji flexicurity przez pracowników i pracodawców z województwa podlaskiego, jak również wskazanie na pożądane kierunki działań, zmierzające w stronę wypracowania takich kombinacji elastyczności i bezpieczeństwa, które prowadziłyby do podniesienia sprawności i efektywności funkcjonowania regionalnego rynku pracy.

Niniejsza publikacja stanowi trzecie, powstałe w ramach projektu opracowanie, które przybliża czytelnikowi ideę flexicurity, jednocześnie wskazując jak kontrowersyjnym i złożonym tematem jest sama jej koncepcja. Adresatami jest szerokie gremium osób, w zasadzie wszyscy uczestnicy rynku pracy, dla których nieobojętna jest ich obecna i przyszła sytuacja na rynku pracy.

Raport otwiera Rozdział 1 *Flexicurity i jej komponenty – ujęcie teoretyczne*, stanowiący próbę wyjaśnienia idei flexicurity. Opisano w nim również cztery komponenty polityki flexicurity, traktowane w badaniu, jako jej narzędzia. Znalazły się wśród nich: elastyczne i przewidywalne warunki umów, skuteczna, aktywna polityka rynku pracy, kształcenie przez całe życie oraz nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego. Materiał zebrany w tej części opracowania stał się podstawą konceptualizacji kategorii flexicurity oraz jej elementów składowych, na których bazowano w części badawczej. Rozdział 2 *Rozwiązania flexicurity na świecie* to egzemplifikacja praktycznych rozwiązań opartych na koncepcji flexicurity. W publikacji świadomie nie ograniczono się do państw z obszaru Unii Europejskiej, przedstawiając obok holenderskiego i duńskiego, również japoński model flexicurity. Rozdział 3 *Koncepcja i metodologia badań* oraz Rozdział 4 *Narzędzia flexicurity w województwie podlaskim* stanowią analityczne ujęcie wyników badań przeprowadzonych w ramach projektu. Konstrukcję badania oparto na czterech, kluczowych z punktu widzenia flexicurity grupach narzędzi, starając się dodatkowo określić wizerunek idealnego pracodawcy i pracownika oraz wzajemne relacje łączące obie strony stosunku pracy. Całość opracowania zamyka syntetyczne podsumowanie wyników badań zawierające rekomendacje dla polityki rynku pracy.

Świadomi ułomności, wynikających z delikatnej, bowiem dotyczącej natury ludzkiej materii badań, wyrażamy nadzieję, że niniejsza publikacja przynajm-

niej w części przyczyni się do popularyzacji idei flexicurity. Jednocześnie pragniemy podziękować wszystkim osobom, z pomocą, których udało się zrealizować badania a czytelnikowi życzyć, by lektura raportu zainspirowała go do głębszej refleksji nad poruszanymi w opracowaniu problemami a w szczególności udzielenia odpowiedzi na kluczowe naszym zdaniem pytanie: „Czy, a jeśli tak to jak, bez szkody dla siebie samego mogę przyczynić się do lepszego zaspokojenia potrzeb pozostałych uczestników rynku pacy”?

Adam Tomanek

1

FLEXICURITY I JEJ KOMPONENTY – UJĘCIE TEORETYCZNE

Spośród wielu problemów, z jakimi od lat borykają się poszczególne kraje, na szczególną uwagę w kontekście możliwości stabilnego i zrównoważonego rozwoju społeczno-ekonomicznego zasługuje kwestia właściwego wykorzystania czynnika ludzkiego. Tym, co wyróżnia człowieka z grupy innych czynników wytwórczych jest jego dwoista rola pełniona w procesach rozwojowych. Oprócz funkcji produkcyjnej jest on ostatecznym biorcą owoców wypracowanych w procesie produkcji. Inaczej mówiąc – z jednej strony to człowiek, ze swoją wiedzą i umiejętnościami w sposób świadomy uruchamia pozostałe czynniki wytwórcze, określając w ten sposób efekty procesów produkcyjnych, z drugiej strony rozwój służyć ma właśnie człowiekowi, zaspokajając jego potrzeby, zarówno te rzędu niższego jak i wyższego. Jak się wydaje, przestrzeganie zasad określonych przez tą z pozoru prostą prawidłowość stanowi jeden z podstawowych warunków stabilnego rozwoju każdej bez wyjątku gospodarki. W praktyce, mechanizm konkurencji, stanowiąc podstawę funkcjonowania gospodarki rynkowej opiera się na zachowaniach egoistycznych, eksponując indywidualne korzyści odnoszone przez poszczególne podmioty, uczestników gry rynkowej. Pogłębiające się problemy, związane z rosnącymi trudnościami w zachowaniu równowagi, w tym równowagi na rynku pracy, kierują uwagę na rozwiązania przynoszące korzyści obopólne, nie krzywdzące żadnej ze stron a jednocześnie stabilizujące funkcjonowanie gospodarki. W tym duchu utrzymana jest koncepcja flexicurity, stanowiąca próbę jednoczesnego łączenia elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy.

1.1. Pojęcie i istota flexicurity

Sam termin flexicurity traktować należy, jako swoisty neologizm powstały z połączenia angielskich słów flexibility oraz security, z których pierwsze oznacza elastyczność, drugie zaś bezpieczeństwo. Taka kompilacja, w syntetyczny, choć wielce uproszczony sposób wyraża istotę i sens flexicurity. Słowo to nie zagościło jeszcze powszechnie w polskim języku, stąd też najczęściej używane jest w wąskim gronie osób, zajmujących się problematyką rynku pracy. Przeciętny obywatel słysząc po raz pierwszy termin flexicurity najczęściej kojarzy ten zwrot z elastycznością. Tymczasem flexicurity nie jest tożsame z flexibility, a takie podejście oznacza nie tylko spłycenie samej idei flexicuirty, ale wręcz jej wypaczenie. Na zasadzie analogii, eksponowanie bezpieczeństwa na rynku pracy, przy jednoczesnym marginalizowaniu kwestii elastyczności byłoby także rozwiązaniem niezgodnym z filozofią i duchem flexicurity.

Czym jest zatem flexicurity i skąd bierze się tak wielkie zainteresowanie tą koncepcją w ostatnich latach? Koncepcja elastyczności i pewności zatrudnienia stała się odpowiedzią na potrzebę poprawy zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw do szybko zmieniających się warunków na rynku pracy. Jak powiedział V. Špidla, komisarz UE ds. zatrudnienia, spraw społecznych i równości szans: „Flexicurity jest najlepszym sposobem zapewnienia obywatelom Europy wysokiego bezpieczeństwa zatrudnienia, aby na każdym etapie życia zawodowego mieli oni zarówno możliwość znalezienia dobrej pracy, jak i nadzieję na korzystny rozwój kariery w szybko zmieniającym się środowisku gospodarczym. Model ten wprowadza równowagę praw i obowiązków pracowników i przedsiębiorstw, a także organów publicznych: każda z tych stron jest zobowiązana działać na rzecz zatrudnienia, społeczeństwa i trwałego wzrostu."[1] W podobnym duchu utrzymana jest definicja flexicurity, zaproponowana przez T. Wilthagena i F. Trosa „(...) flexicurity to zsynchronizowana, zamierzona polityka, w ramach której podejmowana jest z jednej strony próba uelastycznienia rynków pracy, organizacji pracy i stosunków pracy, z drugiej zwiększania bezpieczeństwa zatrudnienia i bezpieczeństwa socjalnego, zwłaszcza wobec słabszych grup z rynku pracy i spoza niego".[2] W definicji tej flexicurity traktowane jest, jako pewien określony rodzaj poli-

---

[1] P. Lewandowski, Ł. Skrok, *Flexicurity – diagnoza na dziś, działanie na jutro* (Raport przygotowany w ramach projektu: Flexicurity Pathways. Turning Hurdles into Stepping Stones, European Expert Group on Flexicurity, 2007), Polska Konfederacja Pracodawców Pryawatnych Lewiatan, Warszawa 2009, s. 3.

[2] F. Tros, T. Wilthagen, *The concept of „Flexicurity". A new approach to regulating employment and labour markets*, Tilburg University, Flexicurity Research Paper 2003-4, s. 4.

tyki ekonomicznej, bazującej na fundamentalnym założeniu, że elastyczność i bezpieczeństwo nie muszą się wzajemnie wykluczać, a nawet wręcz odwrotnie, powinny się uzupełniać i wspierać. Okazuje się, że polityki flexicurity nie można przypisać do jednej, konkretnej teorii ekonomicznej. Wielowątkowość problemów, z jakimi stara się sobie poradzić flexicurity kieruje uwagę na szereg, niekoniecznie utrzymanych w tym samym duchu koncepcji funkcjonowania rynku pracy. Wyraźne związki dostrzega się między flexicurity a neoklasyczną, marshallowską teorią rynku pracy, jak również z bardziej współczesnymi, segmentacyjnymi koncepcjami rynku pracy (teoria trójsegmentowego rynku pracy C. Kerra; teoria dualnego rynku pracy P.B. Doeringera i M.J. Piore'a), teorią kapitału ludzkiego czy wreszcie, stojącą w opozycji w stosunku do ortodoksyjnej ekonomii, ekonomią instytucjonalną.[3] Wszystkie wymienione powyżej przykłady wskazują wymownie na to, że do dnia dzisiejszego teoria ekonomii nie wypracowała uniwersalnych rozwiązań, gwarantujących zrównoważony i stabilny rozwój rynków pracy. Z drugiej strony widać wyraźnie, jak wielkie różnice dzielą współczesny rynek pracy i rynki pracy z wieków minionych. Choć w swej istocie, zasadniczy problem, z jakim borykają się rynki pracy pozostaje niezmienny, wyzwania stojące przed współczesnym rynkiem pracy mają zgoła inny charakter. W konsekwencji, to one w dużej mierze odpowiedzialne są za obecny kształt (w szczególności europejskiej) polityki rynku pracy, ukierunkowanej ideowo na flexicurity. Czym zatem specyficznym wyróżnia się współczesny rynek pracy i co budzi tak wielki niepokój w kontekście jego możliwości rozwojowych? Spośród wielu czynników warunkujących funkcjonowanie rynku pracy najczęściej wymienianymi są: postęp techniczny, globalizacja, uwarunkowania demograficzne i społeczno-kulturowe.[4] Problem polega na tym, że wszystkie one oddziałują na rynek pracy jednocześnie, a natężenie obserwowanych w gospodarce zjawisk ma nienotowaną w minionych okresach dynamikę i skalę.

Jak pisze M. Crozier fenomen nowego porządku polegać ma na tym, że „(...) jednowymiarowego człowieka z epoki przemysłowej zastąpi człowiek, potrafiący rozwijać swoje umiejętności uczenia i doskonalenia, człowiek, który będzie w stanie sprostać wyzwaniom postępu technicznego takim jak:

- ruchomy czasu pracy,
- zatrudnienie zadaniowe,

---

[3] Por. A. Marshall, *Principles of Economics*, Macmillan, London 1961 (1-sze wyd. 1890); pol. tł. *Zasady ekonomiki*, Warszawa 1925-1928; E. Kryńska, *Koncepcje segmentacji rynku pracy*, „Rynek pracy", 1993/6; P. Doeringer, M. Piore, *Internal Labor Markets and Manpower Analysis*, Lexington 1971.

[4] I.E. Kotowska, *Zmiany demograficzne a przyszły rynek pracy*, [w:], St. Borkowska, *Przyszłość pracy w XXI wieku*, IPiSS, Warszawa 2004, s. 115-117.

- mobilność w realizacji zadań,
- deformalizacja relacji pracodawca – pracownik (...)".[5]

Zdania na temat potencjalnych skutków oddziaływania postępu technicznego na rynek pracy są podzielone. Jedni, tak jak J. Rifkin snują pesymistyczne wizje na temat substytucji pracy ludzkiej przez świat maszyn, inni, np. M. Carnoy zwracają uwagę na proces kreowania w gospodarce nowych miejsc pracy, których źródłem może być właśnie postęp techniczny. Pomimo dostrzeganych rozbieżności, wszyscy jednomyślnie wskazują na proces głębokich przeobrażeń, jakim podlega już obecnie i jakim będzie podlegała w przyszłości praca ludzka. Przeobrażenia te będą następowały z jeszcze większą dynamiką na skutek postępujących procesów globalizacyjnych, wyrażających się w swobodzie przepływu dóbr i usług, kapitału rzeczowego i finansowego i wreszcie czynnika ludzkiego. Współczesne przedsiębiorstwa i ich klienci mają dziś niespotykany wcześniej zasięg geograficzny. Nawet małe firmy rodzinne mogą pozyskiwać zasoby na całym świecie.[6] Firmy przyjmując perspektywę globalną nie ograniczają się do zasobów gospodarczych dostępnych wyłącznie na poziomie kraju macierzystego. Poszukują ich we wszystkich możliwych częściach kuli ziemskiej. Dotyczy to także zasobów pracy, choć w tym konkretnym przypadku, mówić można o częstszym w porównaniu z innymi czynnikami produkcji stosowaniu narzędzi ograniczających przepływ zasobów ludzkich w skali międzynarodowej. Z jednej strony świadczyć to może o tym, że współczesne państwa po raz pierwszy w historii stanęły wobec konieczności międzynarodowej konkurencji o wiedzę i kapitał ludzki, z drugiej, że obawiają się utraty możliwości kontroli nad tym zasobem, uznawanym powszechnie za kluczowy w kontekście możliwości odniesienia sukcesu ekonomicznego. Jak pokazuje praktyka, samo istnienie formalnych barier utrudniających mobilność kapitału ludzkiego nie jest w stanie zahamować procesu umiędzynaradawiania rynków pracy. Może go, co najwyżej spowolnić, ale z pewnością nie wyeliminować. Cechą specyficzną gospodarki współczesnej jest nie tylko większa, wcześniej niespotykana skala zjawiska migracji, ale również zmiana jego charakteru. O ile w przeszłości migracje wiązano najczęściej z procesem „drenażu mózgów" i wręcz jednokierunkowym przepływem pracowników z krajów słabiej rozwiniętych do liderów rozwoju ekonomicznego, obecnie w realiach „gospodarki opartej na wiedzy" w równie silnym stopniu ruchy ludnościowe odbywają się w ramach grupy krajów wysokorozwiniętych. Dokonująca się na naszych oczach globalizacja gospodarki, skut-

[5] K. Drela, A. Kiermożycka-Sobejko, *Ekonomizacja rynku pracy w XXI wieku*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 138, 140.

[6] E.H. Ebersheim, *Przesłanie Druckera. Zarządzanie oparte na wiedzy*, MT Biznes, Warszawa 2009, s. 34.

kująca między innymi rosnącym poziomem mobilności przestrzennej ludności prowadzi do mieszania się kultur i tworzenia nowej jakości społeczeństwa.

Innym, niesłychanie ważnym problemem, z którym przychodzi się zmierzyć współczesnej gospodarce jest problem ludnościowy. Gdy ponad 200 lat temu T.R. Malhus w swoim eseju wskazywał na zagrożenie procesów rozwojowych wynikające z nie nadążającej za tempem wzrostu liczby ludności produkcji środków utrzymania, współcześnie obawy ekonomistów i polityków koncentrują się częściej na kwestii spadającej a nie rosnącej liczby ludności.[7] Trudności te w różnym stopniu dotyczą poszczególnych krajów, jednak w przypadku Europy, zwłaszcza jej zachodniej i centralnej części, problem ten nabiera priorytetowego znaczenia. Wskaźnik dzietności, kształtujący się na poziomie niższym od wymaganego dla prostej zastępowalności pokoleń (2,1) przekłada się w sposób bezpośredni na spadek liczby ludności ogółem oraz prowadzi do zachwiania właściwych proporcji wiekowych w strukturze ludności. W konsekwencji, o czym wspomina m.in. P.F. Drucker oczekiwać należy podniesienia (nawet do 79 lat) wieku emerytalnego, korzystania na rynku pracy z usług osób coraz starszych, jak również wymaganego dla utrzymania sprawności całego systemu zabezpieczeń społecznych wzrostu poziomu wydajności pracy.[8]

Jednoczesne nakładanie się na siebie opisywanych zjawisk potęguje ich siłę oddziaływania, uzasadniając potrzebę poszukiwania rozwiązań wykraczających poza partykularne, konkurencyjne względem siebie interesy poszczególnych uczestników rynku pracy, rodząc nadzieję na bardziej stabilny i zrównoważony rozwój społeczno-ekonomiczny, przekładający się na wyższą jakość życia, konkurencyjność i dobrobyt wszystkich bez wyjątku członków poszczególnych społeczeństw. W takim właśnie duchu utrzymana jest ideowo koncepcja flexicurity, do której odwołania znaleźć można w większości strategicznych dokumentów Unii Europejskiej, począwszy od Białej Księgi Delorsa J. Delorsa z 1993 r., Europejskiej Strategii Zatrudnienia z 1997 roku, Strategii Lizbońskiej z 2000 roku wraz z jej odnowioną wersją z 2005 roku, kończąc wreszcie na zmodyfikowanej kontynuacji Strategii Lizbońskiej, noszącej nazwę „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”.

Aby właściwie odczytać sens flexicurity, w pierwszej kolejności należy wyjaśnić, jak należy pojmować elastyczność i bezpieczeństwo na rynku pracy. W literaturze przedmiotu znaleźć można zapis mówiący, że flexicurity to „(...)

---

[7] D.C. Colander, H. Landreth, *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 158-163.

[8] P.F. Drucker, *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2009, s. 52; 54-58.

bezpieczeństwo pracy, zatrudnienia, dochodu i bezpieczeństwo łączone, które ułatwia integrację społeczną, pozwala na trwałe i wysokiej jakości uczestnictwo w rynku pracy (szczególnie osób o względnie słabej pozycji rynkowej) i jednocześnie zapewnia numeryczną (zewnętrzną i wewnętrzną), funkcjonalną i płacową elastyczność, służącą dostosowaniu się rynku pracy i pojedynczych przedsiębiorstw do zmiennych warunków funkcjonowania, prowadząc do utrzymania i podniesienia konkurencyjności oraz wydajności".[9] Ten sposób prezentacji kategorii flexicurity pozwala na wyodrębnienie poszczególnych kategorii elastyczności i bezpieczeństwa.

I tak, elastyczność rozumiana może być jako:

- elastyczność numeryczna zewnętrzna, oznaczająca łatwość zatrudniania i zwalniania pracowników,
- elastyczność numeryczna wewnętrzna, pojmowana, jako elastyczność czasu pracy, zatrudnienie w niepełnym i ponadnormatywnym wymiarze czasu pracy, itp.,
- elastyczność funkcjonalna, związana z wielozawodowością, elastyczną organizacją pracy, wielorakim zastosowaniem umiejętności i kwalifikacji,
- elastyczność płacowa, ukierunkowana na powiązanie płacy z rezultatami pracy.*[10]

Dezagregacja kategorii bezpieczeństwa pozwala z kolei wyróżnić:

- bezpieczeństwo pracy, rozumiane jako pewność zachowania miejsca pracy u danego pracodawcy,
- bezpieczeństwo zatrudnienia, czyli pewność wykonywania pracy, choć już niekoniecznie u tego samego pracodawcy,
- bezpieczeństwo dochodu, pojmowane jako ochrona dochodów w sytuacji utraty i braku zatrudnienia,
- bezpieczeństwo łączone, inaczej zwane kombinowanym (tzw. *work life balance*) oznaczające możliwość łączenia pracy zawodowej z innymi, pozazawodowymi zajęciami i rodzajami aktywności.[11]

---

[9] R. Muffels, H. Chung, D. Fouarge, U. Klammer, R. Luijkx, A. Manzoni, A. Thiel, T. Wilthagen, *Flexibility and security over the life course*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg 2008, s. 2.

[10] *Niekiedy do grupy wymienionych rodzajów elastyczności włącza się również elastyczność zasobów pracy rozumianą, jako mobilność przestrzenną, zakładową i międzyzakładową czynnika ludzkiego.

[11] H. Lieshout, F. Tros., T. Wilthagen, *Towards "flexicurity"?: balancing flexibility and security in EU member states*, paper prepared for the 13th World Congress of the International Industrial Relations Association (IIRA), Tilburg University, Flexicurity Research Paper 2003-3; E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009, s. 6-7.

Ostatecznie, stosując zaprezentowany powyżej podział elastyczności i bezpieczeństwa stworzyć można 16-to polową macierz kombinacji elastyczności i bezpieczeństwa, pomocną przy analizie różnych rodzajów polityki flexicurity, których zróżnicowanie wynika z odmiennych problemów i nieidentycznej sytuacji społeczno-ekonomicznej poszczególnych krajów.[12] Prace nad flexicurity, prowadzone na poziomie Unii Europejskiej, choć nie doprowadziły z obiektywnych przyczyn do wypracowania jednego, uniwersalnego modelu flexicurity, przyniosły kilka istotnych, wspólnych dla wszystkich krajów członkowskich ustaleń. Najważniejsze z nich przyjęto w 2007 roku.

I tak, 29 listopada 2007 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie wspólnych zasad wdrażania modelu „flexicurity" (2007/2209 (INI), w której zaproponowano Radzie Europejskiej przyjęcie zbioru zasad „flexicurity" opartego na tworzeniu miejsc pracy wysokiej jakości oraz umacnianiu europejskiego modelu społecznego.[13] W grupie 8 wspólnych zasad wdrażania flexicurity znalazły się:

- wspieranie implementacji Strategii Lizbońskiej i wzmacnianie europejskiego modelu socjalnego,
- dążenie do równoważenia praw i obowiązków uczestników rynku pracy,
- dostosowanie zasad flexicurity do indywidualnych potrzeb poszczególnych krajów członkowskich UE,
- ograniczenie zjawiska segmentacji rynku pracy i eliminacja istniejących na rynku pracy podziałów na „swoich i obcych" (*insider–outsider*),
- wspieranie wewnętrznej (odbywającej się w ramach danej organizacji) i zewnętrznej (wykraczającej poza jej ramy) mobilności pracowników na rynku pracy,
- promowanie równości płci i równych szans dla wszystkich,
- tworzenie klimatu zaufania między partnerami społecznymi, władzami i innymi zainteresowanymi stronami,
- zapewnienie właściwego podziału korzyści i kosztów polityki flexicurity oraz przyczynianie się do finansowej trwałości polityki budżetowej.

Unijni eksperci, dokonując przeglądu sytuacji na rynkach pracy w poszczególnych krajach członkowskich UE, uwzględniając zróżnicowanie uwarunko-

---

[12] F.Tros, *„Flexicurity" and HR-policies for the older workers*, Working paper for the Workshop TLM-Work Package 7 „Active retirement" in Alcala, Alcala, 2-3 czerwiec 2004, s. 6; P. K. Madsen, *Flexicurity – A new perspective on labour markets and welfare states in Europe*, Centre for Labour Market Research Aalborg University, CARMA Research Paper 2006-3, s. 6.

[13] *Wspólne zasady dotyczące modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego*. Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 29 listopada 2007. Dziennik Urzędowy UE C297 E/174 z 20.11.2008 r.

wań instytucjonalnych wypracowali także cztery zasadnicze drogi dochodzenia do flexicurity, każdą z nich przypisując do określonej grupy państw:[14]

- Przeciwdziałanie segmentacji pracowników wynikającej z rodzaju zawieranych umów.
  Ścieżką tą podążać powinny kraje, w których problemem jest segmentacja rynku pracy (*outsider–insider*) i występuje duży odsetek osób świadczących pracę na podstawie atypowych form zatrudnienia, które w porównaniu do form tradycyjnych niedostatecznie zabezpieczają ich prawa.
- Rozwój „flexicurity" wewnątrz przedsiębiorstw i zapewnienie bezpieczeństwa pracownikom zmieniającym pracę.
  Ścieżka ta zalecana jest państwom o ograniczonej dynamice rozwoju rynku pracy, cechujących się niskim poziomem fluktuacji kadr, wysokim stopniem ochrony pracy i ograniczonym bezpieczeństwem zatrudnienia.
- Ograniczanie braków kompetencyjnych zasobów pracy, stanowiących barierę wzrostu wydajności pracy.
  Ścieżka ta zalecana jest krajom, w których rynki pracy są wystarczająco elastyczne i dynamiczne, a największym wyzwaniem pozostaje stosunkowo duża liczba nisko wykwalifikowanych pracowników, funkcjonujących w warunkach ograniczonego poziomu bezpieczeństwa.
- Poprawa możliwości zawodowych zasiłkobiorców i pracowników niezarejestrowanych.
  Przypadek ten w szczególności odnosi się do krajów, które w ostatnich latach na szeroką skalę zostały dotknięte przez procesy restrukturyzacyjne. Wyróżnia je niski poziom stopy zatrudnienia, jak również niezadawalająca wysokość świadczeń socjalnych. Duża część pracowników znajduje się poza oficjalnym rynkiem pracy, świadcząc ją niejednokrotnie w „szarej strefie". Szczególną cechą tych krajów jest także wysoki odsetek osób przedwcześnie opuszczających rynek pracy, co podnosi koszty funkcjonowania całej gospodarki, zwłaszcza, gdy zostaną dodatkowo uwzględnione w rachunku ekonomicznym koszty utraconych korzyści. Rosnące potrzeby kwalifikacyjno-zawodowe firm implikują w państwach, borykających się z wymienionymi powyżej problemami konieczność podjęcia działań zmierzających do poprawy skuteczności aktywnej polityki rynku pracy oraz rozwoju kształcenia ustawicznego. Ścieżka czwarta w największym stopniu odpowiada realiom krajów Europy Środkowo-Wschodniej, w tym również gospodarki polskiej.

[14] Report by the European Expert Group on Flexicurity, *Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stone*, Brussels, June 2007, s. 19-34.

„Pathways flexicurity" wyznaczone przez grupę ekspercką traktować można, jako swoiste drogowskazy, określające zasadnicze kierunki, w których należy podążać oraz ogólne wskazówki na temat tego jak należy postępować.

1.2. Narzędzia polityki flexicurity

Najwcześniej, bowiem w czerwcu 2007 r. Komisja Europejska przedstawiła wnioski zmierzające do ustanowienia wspólnych zasad „flexicurity". W dokumentach unijnych przyjęto, że dla osiągnięcia równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem na rynku pracy konieczne jest spełnienie czterech warunków, zwanych także komponentami flexicurity. W niniejszym opracowaniu potraktowane zostały one, jako narzędzia polityki flexicurity. Są nimi:

- elastyczne i przewidywalne warunki umów (*contractual arrangements*),
- kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie (*lifelong learning* – LLL),
- skuteczna aktywna polityka rynku pracy (*active labour market policies* – ALMP),
- nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego.[15]

1.2.1. Elastyczne i przewidywalne warunki umów

W literaturze przedmiotu, tak jak zostało to już wcześniej wspomniane wymienia się najczęściej pięć wymiarów elastyczności, wyodrębnionych według różnych kryteriów podziału, z których kluczowe znaczenie w kontekście flexicurity przypisuje się elastyczności zatrudnienia i czasu pracy. W ramach tego instrumentu flexicurity, wyróżnia się elastyczne formy zatrudnienia i organizacji czasu pracy, wspólnie określane mianem elastycznych form pracy. Choć podział ten nie w pełni odzwierciedla realia gospodarcze, z przyczyn funkcjonalnych w badaniu oddzielono elastyczne formy zatrudnienia od elastycznych form organizacji pracy. Niejednokrotnie poszczególne formy organizacji pracy są ze sobą wzajemnie powiązane, co ogranicza możliwości ich odrębnego traktowania. Należy o tym pamiętać poszukując rozwiązań dopasowanych do potrzeb wynikających z konkretnej sytuacji, w jakiej znalazło się przedsiębiorstwo czy też pracownik. Pewne kontrowersje związane są rów-

[15] European Comission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.2, *Toward Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through fl exibility and security,* Office for Official Publications of the European Communities Communication, Luxembourg 2007, s. 20.

nież ze stosowanym terminem „elastyczne", który powszechnie używany jest alternatywnie w stosunku do określeń „atypowe", „nietypowe" czy „niestandardowe" formy pracy. Intencją autora jest, by określeń tych nie używać tylko i wyłącznie, jako wyniku nietypowego, nietradycyjnego stosunku pracy nawiązanego z pracownikiem (elastyczne formy zatrudnienia) czy też wykonywania pracy w niestandardowym rozkładzie czasu pracy (elastyczna organizacja czasu pracy).[16] O ile stosowanie elastycznych form pracy w świetle koncepcji flexicurity stanowić ma reakcję na wyzwania współczesnego rynku pracy, przynosić musi korzyści obopólne, zgodnie z zasadą „win-win", stanowiącą fundament koncepcji flexicurity. Innymi słowy, za elastyczne formy pracy mogą zostać uznane wszystkie atypowe formy pracy pod warunkiem jednoczesnego, pozytywnego oddziaływania na sytuację pracodawcy i pracownika. W literaturze przedmiotu mówi się również o tzw. elastyczności negatywnej i pozytywnej. Z pierwszym przypadkiem mamy do czynienia wówczas, gdy warunki pracy i zatrudnienia określane są arbitralnie przez jedną ze stron, a dokładniej (z uwagi na panującą aktualnie sytuację na rynku pracy) przez pracodawcę, pomijającego czy nawet ignorującego potrzeby pracownika.

Ten rodzaj rozwiązań, nawet przy użyciu terminu „elastyczny", w rzeczywistości takim nie jest. Ogranicza się bowiem do korzyści odnoszonych wyłącznie przez jedną, silniejszą w danym momencie i decydującą ostatecznie o warunkach umowy stronę stosunku pracy. Czym innym jest natomiast elastyczność pozytywna, dająca jednostce szansę wyboru, stwarzająca, np. możliwość dostosowania godzin pracy do osobistych czy rodzinnych potrzeb indywidualnych.[17] Z tym właśnie rodzajem elastyczności utożsamiana powinna być idea flexicurity, promująca rozwiązania korzystnie oceniane przez uczestników rynku pracy, reprezentantów zarówno popytowej, jak i podażowej jego strony.

Wybór właściwej w warunkach zróżnicowanych preferencji organizacji i pracowników formy pracy jest kwestią niesłychanie złożoną i trudną. Każda z nich posiada szereg zalet, jednocześnie żadna z nich nie jest pozbawiona wad. Poza tym, należy mieć świadomość tego, że plusy i minusy każdego z rozwiązań należy analizować zarówno z perspektywy pracownika jak i pracodawcy. Pomimo istnienia szeregu ograniczeń utrudniających dokonanie

---

[16] Por. Ł. Arendt, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczak, *Perspektywy implementacji modelu flexicurity na poziomie przedsiębiorstw*, [w:] E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsc... op. cit.,* s. 136.

[17] L. Machol-Zajda (red.), *Dotychczasowe i perspektywiczne wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia w podlaskich przedsiębiorstwach*, WSE w Białymstoku – IPiSS w Warszawie, Białystok-Warszawa 2010, s. 26.

syntetycznej oceny elastycznych form pracy, warto zwrócić uwagę na kilka najważniejszych plusów i minusów elastycznych form pracy.[18]
Wśród korzyści osiąganych z tytułu zastosowania elastycznych form pracy wymienia się najczęściej:

- większe szanse znalezienia odpowiedniej pracy,
- lepsze warunki godzenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym,
- większe możliwości rozwoju zawodowego,
- większa motywacja do pracy,
- eliminacja stresu związanego z koniecznością stosowania doraźnych rozwiązań,
- zmniejszenie zagrożenia utratą pracy.

Obok zalet, elastyczne formy pracy rodzić mogą szereg kosztów, w tym w szczególności:

- brak rozdzielności między czasem pracy i czasem poza pracą,
- ograniczony kontakt ze środowiskiem pracy,
- ograniczony dostęp do informacji,
- ograniczony dostęp do szkoleń, awansu, świadczeń pracowniczych,
- mniejsze bezpieczeństwo zatrudnienia,
- bariera oporu wobec zmian.

Powyższe zestawienie wyraźnie pokazuje, jak poważnym problemem jest kwestia wyboru optymalnej formy pracy. Dodatkowo wybór właściwej formy pracy komplikuje fakt istnienia szerokiego spektrum możliwych do zastosowania rozwiązań, zarówno w ramach form zatrudnienia jak i organizacji czasu pracy. Choć ryzyka niewłaściwego wyboru nikt nie jest w stanie uniknąć, jednak można je ograniczyć poprzez stosowanie się do zasad strategii „win-win" oraz przestrzeganie norm warunkujących efektywność wdrażanych rozwiązań.

Pomimo szeregu kontrowersji i niejasności związanych z definiowaniem elastyczności, które odnotowano wcześniej w tekście, ostatecznie na potrzeby opracowania przyjęto tradycyjny, wymieniany często w literaturze przedmiotu podział elastycznych form zatrudnienia oraz elastycznych form organizacji czasu pracy (por. tabela 1).[19]

---

[18] D. Głogosz, *Wady i zalety elastycznego zatrudnienia*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *Szkolenia pracodawców z zakresu elastycznych form pracy. Poradnik dla instytucji szkoleniowych*, WSE w Białymstoku, Białystok 2007, s. 76-78.

[19] Szerzej na temat atypowości pisze L. Florek w swojej publikacji „Europejskie prawo pracy", Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, gdzie wyraźnie zaznacza, że zgodnie z przyjętą w prawie europejskim konwencją, wyróżnia się cztery rodzaje nietypowych umów o pracę: umowy terminowe, umowy o pracę w niepełnym wymiarze czasu pracy, umowy będące podstawą wynajmowania pracy (praca tymczasowa) oraz umowy o pracę na odległość (telepraca). Formy te określa się łącznie, jako pracę atypową.

TABELA 1
Elastyczne formy pracy

Elastyczne formy zatrudnienia	Elastyczne formy organizacji czasu pracy
• praca na czas określony • praca w niepełnym wymiarze czasu pracy • praca tymczasowa • telepraca • umowa zlecenie • umowa o dzieło • samozatrudnienie • praca dorywcza • praca na zastępstwo • praca na wezwanie • praca w domu • dzielenie pracy	• równoważny system czasu pracy • przerywany system czasu pracy • zadaniowy system czasu pracy • ruchomy system czasu pracy • system pracy „weekendowej" • system „skróconego tygodnia pracy" • zmienne godziny rozpoczynania pracy • indywidualny rozkład czasu pracy • indywidualne konta czasu pracy • zmniejszenie wymiaru czasu pracy, jako rekompensata za korzystanie z urlopu wychowawczego

Źródło: Ł. Arendt, I. Kukulak-Dolata, I. Poliwczak, *Perspektywy implementacji modelu flexicurity na poziomie przedsiębiorstw*, [w:] E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce...*, op. cit., s. 136.

Poniżej, w celu ułatwienia odbioru wyników przeprowadzonego badania zamieszczona została ogólna, krótka charakterystyka wyszczególnionych form pracy. Choć zostały one umieszczone w jednym zestawieniu tabelarycznym, należy mieć świadomość tego, że nie wszystkie z nich w identycznym stopniu przyczyniają się do osiągania zasadniczego celu stawianego przed flexicurity, jakim jest osiąganie równowagi między elastycznością i bezpieczeństwem.
Najwięcej uwag krytycznych należy przypisać pierwszej z wymienionych form zatrudnienia – **pracy na czas określony**. Jako umowa terminowa, stosowana jest częściej niż pozostałe elastyczne formy zatrudnienia. W przypadku polskiej gospodarki można wręcz mówić o jej nadużywaniu przez stronę pracodawców. Pracownik zatrudniony na jej podstawie pozbawiony jest poczucia bezpieczeństwa i stabilizacji a ponadto uprawnień związanych ze stałym zatrudnieniem.[20]

Drugim, prawnie dopuszczonym rodzajem atypowej formy zatrudnienia, a jednocześnie elastycznej organizacji czasu pracy jest **praca w niepełnym wymiarze czasu pracy.** Spotykamy się z nią wówczas, gdy normalny czas

[20] J. Wratny, *Elastyczne formy zatrudnienia w perspektywie polskiego prawa pracy*, [w:] C. Sadowska-Snarska (red.), *Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2008, s. 25.

pracy pracownika w tygodniu lub średni w okresie rozliczeniowym jest niższy od normalnego wymiaru czasu pracy. Ta forma pracy, jeśli jest w sposób właściwy stosowana, pozwala z jednej strony, dostosować pracodawcy wymiar czasu pracy pracownika do potrzeb przedsiębiorstwa, z drugiej zaś stwarza możliwość uwzględnienia możliwości czasowych samego pracownika.

W grupie ogólnie przyjętych na gruncie europejskim nietypowych form zatrudnienia znajdują się poza tym: praca tymczasowa oraz telepraca. Specyfika **pracy tymczasowej** wynika z trójstronnego charakteru zatrudnienia. Uczestniczą w nim trzy podmioty: pracownik, agencja pracy tymczasowej (pracodawca) i pracodawca użytkownik. Pracodawca użytkownik, na rzecz którego wykonywana jest praca, w zasadzie oprócz uzgodnionej w umowie z agencją pracy tymczasowej kwoty wynagrodzenia nie ponosi żadnych dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem pracownika. Rzecz jasna, ten rodzaj zatrudnienia stosowany powinien być w uzasadnionych przypadkach. Jak podaje zapis art.2 Ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych, praca tymczasowa polega na wykonywaniu na rzecz danego pracodawcy użytkownika, przez okres nie dłuższy niż wskazany w ustawie, zadań:

- charakterze sezonowym, okresowym, doraźnym lub
- których terminowe wykonanie przez pracowników zatrudnionych przez pracodawcę użytkownika nie byłoby możliwe, lub
- których wykonanie należy do obowiązków nieobecnego pracownika zatrudnionego przez pracodawcę użytkownika.[21]

Postęp cywilizacyjny dokonujący się w rożnych obszarach aktywności ludzkiej, w tym w dziedzinie teleinformatyki, doprowadził do wykształcenia się nowej, wcześniej niemożliwej do zastosowania formy pracy jaką jest praca na odległość – **telepraca**. W myśl zapisów art. 675 § 1 k.p. telepracą jest praca wykonywana regularnie poza zakładem pracy, z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, w rozumieniu przepisów o świadczeniu usług drogą elektroniczną. Telepracownikiem jest pracownik, który wykonuje pracę w warunkach określonych w § 1 i przekazuje pracodawcy wyniki pracy, w szczególności za pośrednictwem środków komunikacji elektronicznej.[22] Ta forma zatrudnienia, rodząca szereg oszczędności po stronie pracodawcy nie jest adresowana do wszystkich bez wyjątku kategorii pracowników. W głównej mierze zainteresowani nią mogą być pracownicy wysoko wykwalifikowa-

[21] Art. 2 Ustawy z dnia 9 lipca 2003 r. o zatrudnianiu pracowników tymczasowych (Dz. U. nr 166 z 2003 poz. 1608).

[22] Pierwsze w polskim prawie regulacje dotyczące telepracy (Rozdział IIb k.p : Zatrudnianie pracowników w formie telepracy) weszły w życie 16 października 2007 r. w drodze Ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 r. nowelizującej Kodeks Pracy.

ni, preferujący samodzielność w organizacji pracy, poszukujący sposobów godzenia życia zawodowego z rodzinnym.[23]

Do pozostałych, ujętych w tabeli 1 elastycznych form zatrudnienia należą:

- **umowa zlecenia** oraz **umowa o działo** zaliczane są do umów cywilnoprawnych, regulowanych przepisami Kodeksu Cywilnego (umowa zlecenia – art. 734-751 k.c.; umowa o dzieło – art. 627-646 k.c.). Umowę zlecenie określa się mianem umowy starannego działania, co oznacza, że ważny jest sam fakt wykonywania pracy na rzecz zleceniodawcy, która niekoniecznie musi prowadzić do określonego rezultatu. W przeciwieństwie do umowy zlecenia umowa o dzieło zwana jest popularnie umową rezultatu, bowiem wymaga wykonania materialnego bądź niematerialnego dzieła. Umowy te, z uwagi na ograniczony zakres świadczeń pracowniczych są rozwiązaniem bardziej korzystnym z punktu widzenia zleceniodawcy/pracodawcy niż zleceniobiorcy/pracownika.
- **samozatrudnienie** pracowników polega na zastąpieniu pracy najemnej świadczonej na rzecz pracodawcy przez wykonywanie prac na potrzeby organizacji przez osobę pracującą na własny rachunek. Samozatrudniony jest przedsiębiorcą, a jego wynagrodzenie jest wypłacane na podstawie wystawionej faktury. Ta forma pracy ma charakter zatrudnienia cywilnoprawnego, stąd też osoby świadczące pracę na zasadach samozatrudnienia są pozbawione większości uprawnień pracowniczych.
- **praca dorywcza** jest rodzajem pracy tymczasowej, z tą różnicą, iż pracujący nie są związani z pracodawcą umową o pracę i nie posiadają żadnych uprawnień przysługujących z tytułu zatrudnienia. Z punktu widzenia firmy ta forma zatrudnienia daje możliwość swobodnego regulowania zatrudnienia uzależnionego od potrzeb przedsiębiorstwa.[24]
- **praca na zastępstwo** jest umową o pracę na czas określony zawieraną z osobą zastępującą innego pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności. Jak mówi art. 25 § 1 k.p., jeżeli zachodzi konieczność zastępstwa pracownika w czasie jego usprawiedliwionej nieobecności w pracy, pracodawca może w tym celu zatrudnić innego pracownika na podstawie umowy o pracę na czas określony, obejmujący czas tej nieobecności.
- **praca na wezwanie** zwana niekiedy „pracą na żądanie” czy „pracą na telefon”, to nietypowa forma zatrudnienia, którą w przeciwieństwie do typowej charakteryzuje to, że praca nie jest świadczona w sposób ciągły i systematyczny. Pracodawca w każdej chwili może wezwać pracownika,

[23] J. Wratny, *Elastyczne formy zatrudnienia... op. cit.*, s. 29.

[24] C. Sadowska-Snarska (red.), *Elastyczne formy pracy jako instrument ułatwiający godzenie życia zawodowego z rodzinnym*, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2006, s. 31.

co wymaga od niego pełnej gotowości i dyspozycyjności. W polskim prawie pracy brak jest dokładnych regulacji dotyczących tej formy zatrudnienia. Formą zbliżoną jest dyżur pracowniczy, który opisywany jest w art.151^5 k.p.

- **praca w domu** to praca, której miejsce wykonywania, np. w domu, określa wykonawca. Ta forma zatrudnienia odgrywa szczególną rolę z punktu widzenia tworzenia warunków do godzenia życia zawodowego z rodzinnym.[25]
- **dzielenie pracy (job-sharing)** to szczególny rodzaj pracy w niepełnym wymiarze czasu pracy. Polega na tym, że kilku pracowników zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy dzieli między siebie pełnowymiarowe stanowisko pracy. Podobnym, choć przewidzianym do stosowania w innych sytuacjach systemem jest dzielenie się pracą (*work sharing*). Poprzez redukcję godzin pracy przy jednoczesnym ograniczeniu poziomu wynagrodzenia forma ta umożliwia pracodawcy utrzymanie zatrudnienia w warunkach gorszej kondycji finansowej przedsiębiorstwa.

Z punktu widzenia flexicurity, równie ważną jak forma zatrudnienia kwestią jest sposób organizacji czasu pracy. Czasowi pracy poświęcony jest cały VI Dział kodeksu pracy, a Rozdział IV dotyczy „systemów i rozkładu czasu pracy". Ustawodawca ujął w kolejności w zapisach legislacyjnych następujące rodzaje organizacji czasu pracy:

- **równoważny czas pracy** (art. 135) **–** polega na tym, iż pracodawca, w przyjętym w firmie okresie rozliczeniowym, nie przekraczającym 1 miesiąca, może wydłużyć pracownikowi czas pracy, nie więcej jednak niż do 12 godzin. Przedłużony dobowy wymiar czasu pracy jest równoważony krótszym dobowym wymiarom czasu pracy w niektórych dniach bądź dniami wolnymi.
- **przerywany czas pracy** (art. 139**)** możliwy jest do zastosowania w sytuacjach uzasadnionych rodzajem pracy lub jej organizacją. Polega na ustaleniu rozkładu czasu pracy przewidującego nie więcej niż jedną przerwę w pracy w ciągu doby, trwającą nie dłużej niż 5 godzin. Przerwy nie wlicza się do czasu pracy, jednakże za czas tej przerwy pracownikowi przysługuje prawo do wynagrodzenia w wysokości połowy wynagrodzenia należnego za czas przestoju.

[25] C. Sadowska-Snarska (red.), *Elastyczne formy pracy jako instrument ułatwiający godzenie życia zawodowego z rodzinnym*, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2006, s. 67.

- **zadaniowy czas pracy** (art. 140) oznacza podporządkowanie czasu pracy realizacji określonych zadań. Pracodawca, po porozumieniu z pracownikiem, ustala czas niezbędny do wykonania powierzonych zadań, uwzględniając wymiar czasu pracy wynikający z norm dotyczących czasu pracy, określonych w kodeksie pracy. Ta forma organizacji czasu pracy, oparta na porozumieniu pracodawcy z pracownikiem, daje z jednej strony relatywnie dużą swobodę organizacji czasu pracy samemu pracownikowi, z drugiej zapobiegać ma nakładaniu na niego przez pracodawcę nieproporcjonalnie dużej ilości zadań w stosunku do czasu przeznaczonego na ich realizację.
- **indywidualny rozkład czasu pracy**, o którym mowa w art. 142 k.p. stwarza możliwość ustalenia przez pracodawcę, na pisemny wniosek pracownika, indywidualnego rozkładu czasu pracy dla niego w ramach systemu czasu pracy, w którym pracuje ten pracownik. Rozwiązanie to, choć niemożliwe do powszechnego zastosowania, w głównej mierze miało przyczynić się do zwiększenia stopnia zaspokojenia indywidualnych potrzeb pracowników.
- **system skróconego tygodnia pracy** (art. 143) pełni zbliżoną funkcję do indywidualnego rozkładu czasu pracy. W systemie tym dopuszczalne jest wykonywanie pracy przez mniej niż 5 dni w ciągu tygodnia, przy równoczesnym przedłużeniu dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej niż do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nie przekraczającym jednego miesiąca.
- **praca weekendowa** (art. 144) jak wskazuje sama nazwa dotyczy świadczenia pracy w określone dni. Mowa jest o piątkach, sobotach, niedzielach i świętach. W tym systemie jest dopuszczalne przedłużenie dobowego wymiaru czasu pracy, nie więcej jednak niż do 12 godzin, w okresie rozliczeniowym nie przekraczającym 1 miesiąca.
- **zmniejszenie wymiaru czasu pracy, jako rekompensata za korzystanie z urlopu wychowawczego –** w myśl zapisu art. 1867 § 1. pracownik uprawniony do urlopu wychowawczego może złożyć pracodawcy pisemny wniosek o obniżenie jego wymiaru czasu pracy do wymiaru nie niższego niż połowa pełnego wymiaru czasu pracy w okresie, w którym mógłby korzystać z takiego urlopu zaś pracodawca obowiązany jest uwzględnić wniosek pracownika. Rozwiązanie to kierowane jest do pracowników uprawnionych do urlopów wychowawczych, którzy nie chcą na dłuższy okres całkowicie wyłączyć się z życia zawodowego, jednocześnie nie będąc w stanie zapewnić w pełnym zakresie opieki nad małym dzieckiem.

Oprócz wyżej wymienionych rozkładów i systemów czasu pracy, ujętych w przepisach k.p., istnieją również inne rozwiązania umożliwiające pracodawcy jak i pracownikowi elastyczne planowanie pracy w ciągu doby, tygodnia czy okresu rozliczeniowego. Są to m.in.:

- **ruchomy czas pracy** oznaczający indywidualne ustalanie godzin rozpoczynania i kończenia pracy przy zachowaniu wymaganej do przepracowania w określonym czasie, zwykle dniu lub tygodniu wymaganej ilości godzin. Jak wskazuje praktyka, choć ruchomy czas pracy nie jest wprost przewidziany w regulacjach prawnych, jest on formą pożądaną i to zarówno z perspektywy pracodawcy jak i pracownika.
- **indywidualne konta czasu pracy**, których idea funkcjonowania opiera się na zasadzie kumulowania przepracowanego czasu pracy i wykorzystaniu go, jako czasu wolnego w okresie późniejszym, ewentualnie sumowania godzin czasu pracy, w których pracownik otrzymując wynagrodzenie nie świadczył pracy oraz odbierania go w momencie, gdy zapotrzebowanie pracodawcy na pracę będzie przekraczało obowiązujące normy czasu pracy.

Jak widać spektrum dostępnych elastycznych form pracy jest szerokie. Wszystkie z nich, choć w zróżnicowanym stopniu mogą przyczyniać się do równoważenia elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Zasadniczym problemem pozostaje nadal kwestia, czym kierujemy się dokonując określonego wyboru i przyjętego rozwiązania – czy myślimy wyłącznie o maksymalizacji indywidualnych, krótkookresowych korzyści czy też wykraczamy poza ten tradycyjny schemat rozumowania, a nasze decyzje podyktowane są interesem wspólnym.

1.2.2. Skuteczna, aktywna polityka rynku pracy

W literaturze przedmiotu temat polityki rynku pracy pojawia się bardzo często w kontekście dyskusji na temat innego rodzaju polityki, jakim jest polityka zatrudnienia, która niekoniecznie musi być utożsamiana z polityką rynku pracy. Jeden i drugi rodzaj polityki cechuje ingerencja państwa w funkcjonowanie rynku pracy. Jak piszą J. Meller i M. Zieliński „(...) jeżeli aktywność państwa przejawia się w postaci wykorzystania różnorodnych (bardziej pośrednich niż bezpośrednich) form oddziaływania na rynek pracy, wówczas można ją określać mianem polityki zatrudnienia (*sensu stricte*). W sytuacji, gdy formy interwencji mają bardziej bezpośredni charakter i dotyczą usprawniania funkcjonującego rynku pracy przy danym popycie na pracę i określonej podaży,

wówczas nazywane są polityką rynku pracy".[26] Dysproporcji dzielących te dwie kategorie polityk nie należy ograniczać do charakteru i rodzaju wykorzystywanych przez nie narzędzi. Zasadnicza różnica dotyczy funkcji celu realizowanego za ich pośrednictwem. Polityka rynku pracy koncentruje się bardziej na rozwiązywaniu problemów strukturalnych i społecznych już działającego rynku pracy, podczas gdy celem polityki zatrudnienia jest przede wszystkim pełne zatrudnienie. O ile w centrum zainteresowania polityki zatrudnienia znajdują się zagadnienia podaży i popytu na pracę wraz ze środkami instytucjami globalnego sterowania tymi wielkościami, o tyle polityka rynku pracy ogranicza się najczęściej do instrumentów stosowanych przez same urzędy pracy.[27]

Środki polityki rynku pracy, zgodnie z obowiązującą klasyfikacją Międzynarodowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dzielone są na dwie grupy: pasywne i aktywne. Adekwatnie do podziału środków, w ramach polityki rynku pracy wyodrębnia się politykę pasywną i aktywną.[28] O ile pasywna polityka rynku pracy służy modelowo łagodzeniu skutków bezrobocia, funkcje pełnione przez aktywną politykę rynku pracy są odmienne. Należą do nich:[29]

- aktywizacja zawodowa bezrobotnych,
- zmniejszenie niedopasowań strukturalnych na rynku pracy,
- podnoszenie produktywności siły roboczej,
- oddziaływanie na wielkość zatrudnienia i bezrobocia,
- weryfikacja gotowości do pracy bezrobotnych.

Funkcje te realizowane są z pomocą szeregu narzędzi określanych mianem instrumentów polityki rynku pracy. Ich syntetyczne ujęcie w układzie chronologicznym zaprezentowano w tabeli 2.

Jak widać ich spektrum znacząco zwiększyło się w roku 2004, wraz z wprowadzeniem w życie Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach ryn-

---

[26] J. Meller, M. Zieliński, *Rola państwa w kształtowaniu rynku pracy*, [w:] E. Okoń-Horodyńska (red.), *Rola państwa w społecznej gospodarce rynkowej. Materiały konferencyjne, Ustroń 12-14 maja 1994*, Wydawnictwo Uczelniane AE w Katowicach, Katowice 1995, s. 105-109, [za:] W. Jarmołowicz, M. Knapińska, *Polityka zatrudnienia a polityka rynku pracy – aspekty teoretyczne i realizacyjne*, [w:] W. Jarmołowicz, *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2008, s. 72.

[27] Z. Wiśniewski, Polityka zatrudnienia i rynku pracy w Republice Federalnej Niemiec, WydanictwoUMK, Toruń, s. 29, [za:] W. Jarmołowicz, M. Knapińska, *Polityka zatrudnienia ... op. cit.*, s. 73.

[28] H. Zarychta, *Pasywna polityka rynku pracy w Polsce w latach 1990-1996*, [w:] E. Kryńska, E. Kwiatkowski, H. Zarychta, *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Raport IPiSS, zeszyt nr 12, IPiSS, Warszawa 1998, s. 125.

[29] Por. E. Kwiatkowski, *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 302.

ku pracy.[30] Cały proces ewolucji polityki rynku pracy prowadzonej w Polsce w okresie przemian ustrojowych, choć niesłychanie interesujący, nie może być przedmiotem analizy w tej publikacji. Warto jedynie nadmienić, że w pierwszym okresie przewagę zdobyli zwolennicy preferujący rozwój polityki pasywnej, osłonowej, opartej głównie na wypłacie zasiłków. W 1989 r. powstał Fundusz Pracy, jako fundusz celowy pochodzący głównie z wpłat od przedsiębiorców. Dylematem, który stanął przed polityką gospodarczą był podział tego funduszu na aktywne i pasywne formy.

Niezwykle liberalna Ustawa z 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu[31], zamiast aktywnych metod przeciwdziałania bezrobociu, gloryfikowała działania osłonowo – socjalne. Zgodnie z jej zapisami uprawnionym do zasiłku był każdy bezrobotny zarejestrowany w Urzędzie Pracy, bez względu na to, czy udokumentował określony staż pracy czy też nie. Uprawnieni do zasiłku byli również absolwenci szkół. Taki system nie sprzyjał kształtowaniu aktywnych postaw i generował ogromne obciążenie budżetu państwa. Gwałtownie rosnące bezrobocie zmusiło do zmiany polityki rynku pracy. Zmiana przepisów znowelizowanej 3 października 1992 r. Ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu ograniczyła czas pobierania zasiłków do 12 miesięcy (w przypadkach określonych w ustawie do 18 miesięcy).[32] Od tego momentu sukcesywnie zaczęto ograniczać funkcje osłonowe na rzecz rozwoju i realizacji aktywnych form przeciwdziałania bezrobociu.

W chwili obecnej w dyspozycji publicznych służb zatrudnienia znajduje się następujący wachlarz instrumentów polityki rynku pracy:

- dodatek aktywizacyjny,[33]
- refundowanie podmiotowi prowadzącemu działalność gospodarczą kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego,[34]

---

[30] Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 69 poz. 415).

[31] Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zatrudnieniu (Dz. U. Nr 75 poz. 446).

[32] Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 106 poz. 457); Ustawa z dnia 3 października 1992 r. o zmianie ustawy o zatrudnieniu i bezrobociu (Dz. U. Nr 78 poz. 394).

[33] Podstawa prawna: art. 48 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego (Dz. U. z 2009 r. Nr 136, poz. 1118).

[34] Podstawa prawna: art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bez-

TABELA 2
Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy

Lp.	1994 Ustawa z 1994 roku o przeciwdziałaniu bezrobociu	2004 Ustawa z 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy	2009 Nowelizacja ustawy z 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy
1	Prace interwencyjne	Prace interwencyjne	Prace interwencyjne
2	Roboty publiczne	Roboty publiczne	Roboty publiczne
3	Refundacja zatrudnienia absolwentów	-	-
4	Staże	Staże	Staże
5	Pożyczki lub kredyty na rozpoczęcie działalności gospodarczej	Jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej	Jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej
6	Pożyczki lub kredyty na utworzenie miejsca pracy	Refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy	Refundacja kosztów wyposażenia stanowiska pracy
7	-	Przygotowanie zawodowe w miejscu pracy	Przygotowanie zawodowe dorosłych
8	-	Dodatek aktywizacyjny	Dodatek aktywizacyjny
9	-	Refundacja kosztów dojazdu i zakwaterowania	Refundacja kosztów dojazdu i zakwaterowania
10		Prace społecznie użyteczne	Prace społecznie użyteczne

Źródło: D. Kolenda, materiały seminaryjne, Barszczewo, 29-30 listopada 2010.

robotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2009 Nr 62, poz. 512, z późn. zm.

- prace interwencyjne,[35]
- prace społecznie użyteczne,[36]
- przyznawanie bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej, na założenie lub przystąpienie do spółdzielni socjalnej,[37]
- roboty publiczne,[38]
- staż,[39]
- przygotowanie zawodowe dorosłych,[40]
- refundacja kosztów opieki nad dzieckiem,[41]
- refundacja kosztów poniesionych z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne w związku z zatrudnieniem skierowanego bezrobotnego,[42]

---

[35] Podstawa prawna: art. 2 ust. 1 pkt 26, art. 51, art. 56, art. 59, art. 59 a, art. 61 a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. z 2009 r. Nr 5, poz. 25).

[36] Podstawa prawna: art. 2 ust. 1 pkt 23a, art. 73 a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 25 października 2005 r. w sprawie trybu organizowania prac społecznie użytecznych (Dz. U. z 2005 r. Nr 210, poz. 1745).

[37] Podstawa prawna: art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2009 r. w sprawie dokonywania refundacji kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy dla skierowanego bezrobotnego oraz przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2009 Nr 62, poz. 512, z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 lutego 2010 r. w sprawie przyznawania bezrobotnemu środków na podjęcie działalności na zasadach określonych dla spółdzielni socjalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 30, poz. 155).

[38] Podstawa prawna: art. 2 ust. 1 pkt 32, art. 57 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. z 2009 r. Nr 5, poz. 25).

[39] Podstawa prawna: art. 2 ust. 1 pkt 34 i 35, art. 53, art. 61 a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. z 2008 r. Dz. U. Nr 69 poz. 415, z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 20 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowych warunków odbywania stażu przez bezrobotnych (Dz. U. z 2009 r. Nr 142, poz. 1160); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 18 sierpnia 2009 r. w sprawie szczegółowego trybu przyznawania zasiłku dla bezrobotnych, stypendium i dodatku aktywizacyjnego (Dz. U. z 2009 r. Nr 136, poz. 1118).

[40] Podstawa prawna: art. 2 ust. 1 pkt 29 a i b, art. 53 a – m, art. 61 a ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia instytucjach rynku pracy (t. j. z 2008 r. Dz. U. Nr 69 poz. 415, z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 7 kwietnia 2009 r. w sprawie przygotowania zawodowego dorosłych (Dz. U. z 2009 r. Nr 61, poz. 502).

[41] Podstawa prawna: art. 61 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415, z późn. zm.).

- stypendia w okresie kontynuowania nauki,[43]
- zwrot kosztów przejazdu i zakwaterowania[44].

Wszystkie z wymienionych instrumentów wspierają podstawowe usługi rynku pracy, czyli w myśl ustawowych zapisów: pośrednictwo pracy, poradnictwo zawodowe i informację zawodową, pomoc w aktywnym poszukiwaniu pracy, organizację szkoleń.[45]

Część z nich w większym niż pozostałe stopniu służy aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych. W szczególności rolę taką odgrywają:[46]

- **szkolenia**, czyli pozaszkolne zajęcia mające na celu uzyskanie, uzupełnienie lub doskonalenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych lub ogólnych, potrzebnych do wykonywania pracy, w tym umiejętności poszukiwania pracy.
- **prace społecznie użyteczne** – instrument skierowany do osób bezrobotnych bez prawa do zasiłku. Wykonywanie prac społecznie użytecznych odbywa się na podstawie porozumienia zawartego między starostą a gminą. Na wniosek gminy starosta może skierować bezrobotnego bez prawa do zasiłku korzystającego ze świadczeń z pomocy społecznej do wykonywania prac społecznie użytecznych w miejscu zamieszkania lub pobytu w wymiarze do 10 godzin w tygodniu.
- **przygotowanie zawodowe dorosłych** – organizowane w formie praktycznej nauki zawodu dorosłych (umożliwiającej przystąpienie do egzaminu kwalifikacyjnego na tytuł zawodowy lub egzaminu czeladniczego) oraz przyuczenia do pracy dorosłych (mającego na celu zdobycie wybranych kwalifikacji zawodowych lub umiejętności, niezbędnych do wykonywania określonych zadań zawodowych, właściwych dla zawodu występującego w klasyfikacji zawodów i specjalności dla potrzeb rynku

[42] Podstawa prawna: art. 47 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.); rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki społecznej z dnia 7 stycznia 2009 r. w sprawie organizowania prac interwencyjnych i robót publicznych oraz jednorazowej refundacji kosztów z tytułu opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne (Dz. U. z 2009 r. Nr 5, poz. 25).

[43] Podstawa prawna: art. 55 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.).

[44] Podstawa prawna: art. 45 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 roku o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (t. j. Dz. U. z 2008 r. Nr 69, poz. 415 z późn. zm.).

[45] Art. 35 Ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (Dz. U. Nr 69 poz. 415) (stan prawny na 01.01.2011 – tekst ujednolicony); Szkolenia, choć znalazły się w grupie usług rynku pełnią wybitnie funkcję aktywizującą i mogą być analizowane, jako jeden z podstawowych instrumentów polityki rynku pracy. W realizowanym badaniu z uwagi na charakter grupy respondentów nie uwzględniono szkoleń oraz prac społecznie użytecznych, z kolei pośrednictwo pracy oraz poradnictwo i informację zawodową potraktowano z przyczyn funkcjonalnych jako instrumenty rynku pracy.

[46] D. Kolenda, *Materiały seminaryjne*, Barszczewo, 29-30 listopada 2010.

pracy). Realizowane jest bez nawiązania stosunku pracy z pracodawcą, według programu obejmującego nabywanie umiejętności praktycznych i wiedzy teoretycznej, zakończonego egzaminem. Czas trwania przygotowania zawodowego dorosłych wynosi odpowiednio: praktycznej nauki zawodu dorosłych – od 12 do 18 miesięcy, przyuczenia do pracy dorosłych – od 3 do 6 miesięcy.

- **refundacja kosztów wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy** może być dokonana przez starostę na rzecz podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, w wysokości określonej w umowie, nie wyższej jednak niż 6-krotność wysokości przeciętnego wynagrodzenia. Warunkiem otrzymania refundacji jest zatrudnienie na wyposażonym lub doposażonym stanowisku pracy w pełnym wymiarze czasu pracy skierowanego bezrobotnego przez okres 24 miesięcy oraz utrzymanie przez okres 24 miesięcy stanowisk pracy utworzonych w związku z przyznaną refundacją.
- **jednorazowe środki na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne** to forma wsparcia, która skierowana jest do osób bezrobotnych, zamierzających rozpocząć działalność gospodarczą. Środki te, w wysokości nie wyższej niż 6-krotność kwoty przeciętnego wynagrodzenia mogą zostać przyznane osobie bezrobotnej, która zobowiązana jest złożyć odpowiedni wniosek do starosty właściwego ze względu na miejsce zamieszkania lub pobytu, albo ze względu na miejsce prowadzenia działalności.
- **staż,** jak sama nazwa wskazuje służy umożliwieniu osobie bezrobotnej zdobycia praktycznych umiejętności, które są niezbędne do wykonywania pracy na danym stanowisku bądź w zawodzie. Starosta zawiera z pracodawcami umowy dotyczące organizacji miejsc odbywania stażu. Na staż mogą być kierowane osoby na okres 6 lub 12 miesięcy. U organizatora stażu, który jest pracodawcą, staż mogą odbywać jednocześnie bezrobotni w liczbie nieprzekraczającej liczby pracowników zatrudnionych u organizatora w dniu składania wniosku w przeliczeniu na pełny wymiar czasu pracy, gdy zaś organizatorem stażu nie jest pracodawca, staż może odbywać jednocześnie jeden bezrobotny. Bezrobotny nie może odbywać ponownie stażu u tego samego organizatora na tym stanowisku pracy, na którym wcześniej odbywał staż, przygotowanie zawodowe w miejscu pracy lub przygotowanie zawodowe dorosłych.
- **roboty publiczne** oznaczają zatrudnienie bezrobotnych (osób spełniających kryteria art. 49 pkt 2-7 ustawy) w okresie nie dłuższym niż 12 miesięcy, przy wykonywaniu prac organizowanych przez: gminy, organizacje pozarządowe statutowo zajmujące się problematyką: ochrony

środowiska, kultury, oświaty, kultury fizycznej i turystyki, opieki zdrowotnej, bezrobocia oraz pomocy społecznej, a także spółki wodne i ich związki, jeżeli prace te są finansowane lub dofinansowane ze środków samorządu terytorialnego, budżetu państwa, funduszy celowych, organizacji pozarządowych, spółek wodnych i ich związków. Wysokość refundacji wynosi do 50% przeciętnego wynagrodzenia obowiązującego w miesiącu zatrudnienia osoby bezrobotnej. Organizator robót publicznych może wskazać pracodawcę, u którego będą wykonywane roboty publiczne. Organizator składa wniosek do PUP właściwego ze względu na miejsce wykonywania robót.

- **prace interwencyjne** służące wsparciu osób będących w szczególnej sytuacji na rynku pracy. Zatrudnienie bezrobotnego przez pracodawcę następuje w wyniku umowy zawartej ze starostą. Powiatowy Urząd Pracy zwraca pracodawcy część kosztów poniesionych na wynagrodzenie, nagrody oraz składki na ubezpieczenie społeczne w wysokości wynikającej z obowiązujących przepisów oraz warunków zawartej umowy.

Choć polska polityka rynku pracy wyraźnie kieruje się w stronę wykorzystania form aktywnych, zasadniczym problemem pozostaje nadal kwestia ich efektywności.

1.2.3. Kompleksowe strategie uczenia się przez cale życie

W gospodarce postindustrialnej głównym czynnikiem produkcji, a jednocześnie źródłem sukcesów ekonomicznych jest kapitał ludzki. Choć wśród ekonomistów brak jest jednomyślności w definiowaniu tej kategorii, najczęściej określa się ją, jako zasób wiedzy i umiejętności zdobytych w procesie kształcenia i praktyki zawodowej.[47] Zasób kapitału ludzkiego nie jest wielkością niezmienną w czasie. Z jednej strony można go pomnażać w drodze inwestycji edukacyjnych czy zdrowotnych dokonywanych w człowieka, z drugiej, jako forma zasobów gospodarczych służąca osiąganiu nadwyżki podlega ciągłemu procesowi deprecjacji, będącej skutkiem zużycia zarówno fizycznego jak i moralnego. W gospodarce opartej na wiedzy, utrzymanie przewagi konkurencyjnej zależy głównie od rozwoju i pełnego wykorzystania zasobów ludzkich. Oczekiwania pracodawców wobec pracowników są coraz większe, a znalezienie satysfakcjonującego zatrudnienia na współczesnym rynku pracy zależy od posiadania przez potencjalnych pracowników aktualnej wiedzy merytorycznej i kompetencji. Brak odpowiednich kwalifikacji zwiększa ryzyko

[47] Por. M. Majowska, *Problemy badania wpływu kapitału ludzkiego na zachowania przedsiębiorcze*, [w:] M. Juchnowicz (red.) *Kapitał ludzki a kształtowanie przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2004, s. 35.

bezrobocia oraz wpływa na długość czasu poszukiwania pracy.[48] W takich warunkach obiektywną potrzebą, którą należy zaspokoić staje się uczenie się przez całe życie.

W ostatnich dziesięcioleciach pojawiło się bardzo wiele badań i prac teoretycznych dotyczących lifelong learning. Do najważniejszych działań na rzecz edukacji dorosłych, najczęściej organizowanych przy współudziale UNESCO zaliczyć należy powołanie wielu konferencji i instytucji. Spośród nich najważniejszą rolę odegrały:

- I Konferencja w Duńskim Elsinorze (1949),
- II Konferencja w Montrealu (1960),
- III Konferencją w Tokio (1972),
- IV Konferencję w Paryżu (1985),
- V Konferencję w Hamburgu (1997).

Na wszystkich spotkaniach, z wielką troską podejmowano diagnozy aktualnego stanu edukacji dorosłych, jak również prognozowano potrzebne zmiany. Za każdym razem za priorytetowe zadanie uważano permanentny rozwój i upowszechnianie wśród dorosłych zarówno zawodowej, jak i ogólnej oświaty.[49] Przykładowo podczas konferencji w Montrealu, odbywającej się pod hasłem „Edukacja dorosłych w zmieniającym się świecie", wyrażono przekonanie, że skoro edukacja jest procesem ciągłym, trwającym całe życie, zachodzi potrzeba nie tylko zmiany ujęcia i metod oświaty dorosłych, ale także całkowitego przewartościowania metod, form i treści całego kształcenia na poziomie podstawowym, średnim i wyższym. Konsekwencją tego było proklamowanie koncepcji uczenia się przez całe życie oraz żądanie podjęcia działań mających na celu zintegrowanie edukacji dorosłych z powszechnym systemem oświaty.

Jednym z pierwszych raportów o stanie oświaty na świecie był raport z prac komisji UNESCO przygotowany pod redakcją E. Faure'a w 1975 r. pod tytułem „Uczyć się, aby być". Definiował on edukację ustawiczną, jako „najszerszą działalność o charakterze spójnym, podejmowaną w celu przekazywania wiedzy, kształcenia umiejętności, rozwijania i doskonalenia człowieka we wszystkich aspektach jego życia".[50]

26 listopada 1976 r. podczas Konferencji Generalnej XIX Sesji UNESCO w Nairobi, dokonano jednej z pierwszych prób interpretacyjnych kształcenia ustawicznego, pisząc iż jest to „kompleks procesów oświatowych: formalnych,

---

[48] *Poradnik dla osób poszukujących pracy. Kształcenie ustawiczne*, PUP w Łodzi, Łódź 2009, s. 10

[49] S. Ścisłowicz, *Kształcenie dorosłych – ciągłość i zmiana*, [w:] A. Bogaj (red.), *Kierunki i uwarunkowania przemian oświaty w związku z reformą*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Kielce 201, s. 277.

[50] J. Półturzycki, *Ustawiczność w raporcie Faure,a*, [w]: Z.P. Kruszewski, J. Półturzycki, E.A. Wesołowska (red.), *Kształcenie ustawiczne – idee i doświadczenia*, Wyd. Naukowe NOVUM, Płock 2003, s. 65.

nieformalnych i incydentalnych, które niezależnie od treści, poziomu i metod umożliwiają uzupełnienie wykształcenia w formach szkolnych i pozaszkolnych, dzięki czemu osoby dorosłe rozwijają swoje zdolności, wzbogacają wiedzę, udoskonalają kwalifikacje zawodowe lub zdobywają nowy zawód, zmieniają swoje postawy i zachowania, aktywnie uczestniczą w społecznym, ekonomicznym i kulturalnym rozwoju".[51]

Widoczne, rosnące w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych XX wieku zainteresowanie problematyką kształcenia ustawicznego, prawdopodobnie z uwagi na pogarszającą się kondycję finansów publicznych poszczególnych krajów znacznie zmniejszyło się w dekadzie lat 80-tych. Odżyło na nowo z początkiem ostatniej dekady XX wieku, uzewnętrzniając się w wielu inicjatywach i dokumentach legislacyjnych. W styczniu 1990 roku odbyło się spotkanie ministrów edukacji krajów członkowskich OECD, podczas którego stwierdzono, że znaczenie pojęcia edukacji ustawicznej jest nadal otwarte na różne interpretacje. W 1996 r. w najważniejszym z dotychczasowych dokumentów OECD z obszaru kształcenia ustawicznego „Lifelong Learning for All" nadano mu następujące rozumienie; „kształcenie ustawiczne obejmuje wszelkie aspekty rozwoju indywidualnego i społecznego we wszystkich możliwych konfiguracjach – nauczanie sformalizowane (szkoły, uczelnie, instytucje kształcenia zawodowego dorosłych) i nauczanie niesformalizowane (dom, praca, społeczności lokalne).[52]

Konkretne działania w zakresie rozwoju kształcenia ustawicznego podjęto także na poziomie unijnym. Odniesienia do lifelong learning znaleźć można w Białej Księdze z 1995 r. czy Memorandum Komisji Wspólnot Europejskich z października 2000 r., w którym możemy przeczytać: „W społeczeństwie opartym na wiedzy wiele zależy od samych ludzi. Najbardziej liczy się zdolność człowieka do efektywnego i rozsądnego wytwarzania oraz korzystania z wiedzy w obliczu ciągłych zmian. Aby w pełni rozwinąć tę umiejętność, ludzie powinni chcieć i być w stanie wziąć swoje życie we własne ręce – krótko mówiąc, stać się aktywnymi obywatelami. Edukacja i szkolenie trwające przez całe życie to najlepszy sposób, by sprostać wyzwaniom przynoszonym przez zmiany".[53] W sposób kompleksowy na priorytetową rolę procesu ciągłego uczenia się w kontekście możliwości zapewnienia gospodarce europejskiej trwałego wzrostu zwrócono uwagę na posiedzeniu Rady Europejskiej

[51] *Strategia Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010*, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa 2003, s. 3.

[52] *Lifelong Learning for All, Meeting of the Education Committee at Ministerial Level*. 16-17. 01.1996, OECD, Paris 1997, s. 89.

[53] *A Memorandum on Lifelong Learning. Commision of the European Communities*, 30.10.2000 r., Brussels 2000, s. 4-5.

w Lizbonie 23-24 marca 2000 roku. Przyjęta przez Radę Europy Strategia Lizbońska bardzo mocno zaakcentowała znaczenie uczenia się przez całe życie. Realizacja założeń tego dokumentu uwarunkowana została wysoką jakością edukacji i kształcenia zawodowego w poszczególnych państwach, a kształcenie ustawiczne stało się priorytetowym wyzwaniem Wspólnoty Europejskiej. Już wtedy określone zostały obszary podstawowych umiejętności, jakie powinny być wpajane w ramach kształcenia ustawicznego: znajomość informatyki, języków obcych, kultura technologiczna, przedsiębiorczość oraz cechy i umiejętności przydatne w życiu społecznym. W 2006 roku Komisja Wspólnot Europejskich opracowała dokument „Kluczowe kompetencji w uczeniu się przez całe życie – Europejskie ramy referencyjne", przy czym kompetencje zdefiniowała, jako połączenie wiedzy, umiejętności i postaw odpowiednich do sytuacji. W ramach odniesienia ustanowiono osiem kompetencji kluczowych potrzebnych do samorealizacji i rozwoju osobistego, bycia aktywnym obywatelem, integracji społecznej i zatrudnienia:[54]

- porozumiewanie się w języku ojczystym,
- porozumiewanie się w językach obcych,
- kompetencje matematyczne i podstawowe kompetencje naukowo-techniczne,
- kompetencje informatyczne,
- umiejętność uczenia się,
- kompetencje społeczne i obywatelskie,
- inicjatywność i przedsiębiorczość,
- świadomość i ekspresja kulturalna.

Także na gruncie krajowym zostały poczynione kroki zmierzające do wyeksponowania roli i znaczenia kształcenia ustawicznego w rozwoju indywidualnym jednostki jak i całego społeczeństwa. Świadczy o tym szereg planistycznych dokumentów strategicznych jak i obowiązujących aktów prawnych.[55] Spośród najważniejszych z nich zwrócić należy uwagę na „Strategię Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010" przyjętą do realizacji przez Radę Ministrów 8 lipca 2003 roku oraz Ustawę z dnia 7 września 1991 o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r., nr 256, poz. 2572 z późniejszymi zmianami).

---

[54] *Kluczowe kompetencje w uczeniu się przez całe życie – Europejskie ramy referencyjne*, załącznik do wniosku Komisji Wspólnot Europejskich dotyczącego Zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady – COM(2005)548.

[55] Szczegółowy wykaz aktów prawnych regulujących funkcjonowanie kształcenia ustawicznego w Polsce znaleźć można w opracowaniach: *Wspieranie kształcenia ustawicznego pracowników*, raport z badań przeprowadzonych na zlecenie Departamentu Rynku Pracy MPiPS przez IPiSS w 2007 roku; T. Sołdra-Gwiżdż, *Kształcenie ustawiczne w województwie opolskim – stan na 2010 r.*, cz. I (ekspertyza).

Głównym celem strategii jest określenie kierunków rozwoju kształcenia ustawicznego w kontekście idei uczenia się przez całe życie i budowania społeczeństwa opartego na wiedzy. Cel ten jest zbieżny z polityką Unii Europejskiej, ukierunkowaną na aktywne uczestnictwo w społeczeństwie obywatelskim, osobiste spełnienie, dostosowywanie się do ciągłych zmian i umożliwienie uzyskania zatrudnienia. Realizacja celu strategicznego opierać się ma na wyodrębnionych działaniach priorytetowych, korespondujących z europejskim obszarem uczenia się przez całe życie, którymi są:

- zwiększanie dostępności do kształcenia ustawicznego,
- podnoszenie jakości kształcenia ustawicznego,
- współdziałanie i partnerstwo,
- wzrost inwestycji w zasoby ludzkie,
- uświadamianie roli i znaczenia kształcenia ustawicznego.[56]

Zgodnie z zapisami ustawy o systemie oświaty, w Polsce zastosowano zawężoną definicję kształcenia ustawicznego, ukierunkowaną na oświatę dorosłych, co nie w pełni oddaje istotę kształcenia ustawicznego. Art. 3 pkt 17 wspomnianej ustawy mówi, że przez kształcenie ustawiczne należy rozumieć „kształcenie w szkołach dla dorosłych, a także uzyskiwanie i uzupełnianie wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych przez osoby, które spełniły obowiązek szkolny."[57]

Kształcenie ustawiczne, co podkreślają niektórzy badacze tematu może być realizowane w trzech formach:

- **kształcenia formalnego/szkolnego** rozumianego, jako „(...) system oparty na stałych pod względem czasu i treści formach nauki (klasy, stopnie, szkoły, programy i podręczniki), prowadzący od nauczania początkowego do uniwersytetu i włączający – obok kursów wykształcenia ogólnego – wiele programów specjalnych oraz instytucji stacjonarnego kształcenia technicznego i zawodowego";
- **kształcenia nieformalnego/pozaszkolnego** – rozumiane, jako „(...) świadoma i zorganizowana działalność o charakterze kształcenia i wychowywania, prowadzona poza ustawowym formalnym systemem szkolnym, umożliwiająca określonej grupie uczestników osiągnięcie założonych celów kształcenia";
- **kształcenia incydentalnego** pojmowanego, jako „trwający przez całe życie niezorganizowany i niesystematyczny proces nabywania przez człowieka wiadomości, sprawności, przekonań i postaw na podstawie

[56] *Strategia Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010*, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa 2003, s. 8.

[57] *Art. 3 pkt 17 Ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty* (Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572).

codziennego doświadczenia oraz wpływów wychowawczych otoczenia".[58]

W Polsce formami podstawowymi jest kształcenie szkolne oraz pozaszkolne, w ramach, których istnieje kilka rodzajów dokształcania lub doskonalenia zawodowego. Podnoszenie kwalifikacji zawodowych w systemie szkolnym może być realizowane na poziomie szkoły podstawowej, ponadpodstawowej oraz szkoły wyższej. Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w § 2. pkt 1 wyróżnia kurs, kurs zawodowy, seminarium oraz praktykę zawodową, jako formy pozaszkolne, w jakich odbywać się może uzyskiwanie i uzupełnianie przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych.[59] Choć w Polsce system kształcenia ustawicznego ściśle związany jest systemem oświaty, w tendencji, jak pokazują doświadczenia krajów wyżej rozwiniętych, uczenie się przez cale życie przybierać będzie postać kształcenia nieformalnego i incydentalnego.

1.2.4. Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego

Ostatnim ogniwem koncepcji flexicuirty jest nowoczesny system zabezpieczenia społecznego. Jest to element kompozycji, bez którego nie można mówić o flexicurity. Choć niejednokrotnie spotyka się opinie, że najlepszą formą zabezpieczenia jest praca, jednak jej niewykonywanie determinowane brakiem miejsc pracy bądź działaniem innych czynników wymusza konieczność wprowadzania różnych rozwiązań instytucjonalnych, prowadzących do zaspokojenia potrzeby bezpieczeństwa socjalnego. Obowiązek ten wypełniany jest przez państwo w ramach jednej z jej podstawowych funkcji – funkcji socjalnej – poprzez prowadzoną politykę społeczną. Za jeden z podstawowych elementów tej polityki uważa się **zabezpieczenie społeczne**, określane jako całokształt środków i działań publicznych za pomocą, których społeczeństwo stara się chronić swoich członków przed niebezpieczeństwem niezaspokojenia podstawowych, ważnych potrzeb.[60] Choć termin ten stosowany jest powszechnie, jak pisze G. Uścińska „(...) regulacje, które weszły w życie z dniem 1 stycznia 1999 r., składające się na zreformowany system zabezpieczenia społecznego,

---

[58] W. Okoń, *Słownik pedagogiczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992, [za:] *Poradnik. Podstawy kształcenia ustawicznego*, Wydawnictwo EGO, Łódź 2010, s. 19.

[59]*Rozporządzenie Ministra Edukacji i Nauki z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie uzyskiwania i uzupełniania przez osoby dorosłe wiedzy ogólnej, umiejętności i kwalifikacji zawodowych w formach pozaszkolnych* (Dz. U. Nr 31, poz. 216).

[60] A. Miruć, *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka", Nr 4/2006 (5), s. 20.

bardziej konsekwentnie używają określenia ubezpieczenie społeczne”.[61] Przy braku uniwersalnej definicji pojęcia „zabezpieczenie społeczne”, należy je pojmować w kategoriach idei, zgodnie z którą, społeczeństwo, za pośrednictwem państwa zobowiązane jest do zaspokajania podstawowych potrzeb wszystkich obywateli, którzy bez swej winy nie mogą sobie zapewnić własną pracą wystarczających środków utrzymania.[62]

Współczesny system zabezpieczenia społecznego w Polsce jest systemem rozbudowanym, choć jak w 2005 r. pisał były minister polityki społecznej K. Pater, stosunkowo mało efektywnym, zachęcającym raczej do odchodzenia od i tak niskiej aktywności zawodowej. Nie sprzyjał także godzeniu różnych ról życiowych – pracownika, uczącego się, członka rodziny. Z tych powodów pożądanym kierunkiem zmian była modernizacja całego systemu zabezpieczeń społecznych, zmierzająca do zagwarantowania stabilności finansowej systemu, osiągnięcia wyższego poziomu integracji społecznej, zwiększenia możliwości podejmowania pracy i uzyskiwania z niej dochodów oraz godziwych świadczeń na starość czy w przypadku utraty zdolności od pracy.[63] Z perspektywy czasu należy stwierdzić, że zamierzeń tych nie udało się zrealizować.

Formami realizacji zabezpieczenia społecznego, zwanymi metodami czy też technikami zabezpieczeniowymi, wyodrębnionymi według kryterium źródła finansowania i charakteru uprawnień są:

- **technika ubezpieczeniowa** – o charakterze roszczeniowym, gdzie do nabycia uprawnień wymagane jest opłacanie składek, które są źródłem pokrycia wydatków na świadczenia. Wysokość i warunki przyznawania świadczeń określane są ustawowo, a same świadczenia różnią się w zależności od wysokości składek.
- **technika zaopatrzeniowa** – podobnie jak ubezpieczeniowa ma charakter roszczeniowy, przy czym prawo do świadczeń wynika wyłącznie z woli ustawodawcy, nie będąc powiązane z koniecznością opłacania składek. Świadczenia finansowane są z funduszy publicznych, a wysokość i warunki przyznawania świadczeń określone są według ustawowych kryteriów. Najczęściej również, wymiar świadczeń jest jednolity i ustalany w wysokości zapewniającej wszystkim członkom grupy zaspokojenie potrzeb, na co najmniej minimalnym poziomie.

[61] G. Uścińska, *Aktualne problemy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna’, Nr 2007/7.

[62] Tamże.

[63] K. Pater, *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Teraźniejszość a przyszłość*, „Polityka Społeczna”, Nr 2005/3.

- **technika pomocy społecznej/opiekuńcza** – o charakterze fakultatywnym, w ramach której udzielane świadczenia mają charakter uznaniowy. Są one przyznawane indywidualnie, po uprzednim zweryfikowaniu sytuacji życiowej potencjalnego świadczeniobiorcy. Źródłem finansowania tego rodzaju świadczeń są fundusze publiczne.[64]

Systemy zabezpieczenia społecznego w poszczególnych krajach zawierają elementy charakterystyczne dla wszystkich trzech technik, najczęściej jednak uzupełniają się, a wzajemne proporcje między nimi są w każdym przypadku inne.

Polska na dzień dzisiejszy spełnia większość międzynarodowych standardów zabezpieczenia społecznego przyjętych w aktach międzynarodowych i europejskich, w niektórych przypadkach odpowiadając nie tylko standardom minimalnym, ale również przeciętnym i wyższym. W szczególności rozwiązania krajowe odpowiadają minimalnym normom zabezpieczenia społecznego przyjętym w Genewie dnia 28 czerwca 1952 r. w Konwencji Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy. Konwencja ta została ratyfikowana przez stronę polską 21 sierpnia 2003 r.[65] W 1998 r. ratyfikowano również Europejską Kartę Społeczną, choć nie udało się tego uczynić z jej wersją zrewidowaną, przyjętą przez Radę Europy w roku 1996. Zakres przedmiotowy systemu zabezpieczenia społecznego wyznacza katalog ryzyk społecznych, czyli zagrożeń zdarzeniem, którego wystąpienie może wywołać stratę w zasobach gospodarstwa domowego. Krajowy system zabezpieczenia społecznego obejmuje ochronę przed następującymi rodzajami ryzyk: chorobą, macierzyństwem, inwalidztwem, starością, śmiercią żywiciela rodziny, wypadkiem przy pracy, chorobami zawodowymi, utratą pracy, obciążeniami rodzinnymi.[66]

Realizacja zabezpieczenia społecznego stanowiąca odpowiedź na wyżej wymienione rodzaje ryzyk przybiera postać określonych świadczeń społecznych:

- świadczeń zdrowotnych i chorobowych,
- świadczeń macierzyńskich,
- świadczeń w razie inwalidztwa,
- świadczeń na starość,
- świadczeń w razie śmierci żywiciela rodziny,
- świadczeń w razie wypadków przy pracy,

---

[64] Por. A. Kurzynowski, *Polityka społeczna – podstawowe pojęcia i zakres* [w:] A. Kurzynowski (red.), *Polityka społeczna*, SGH, Warszawa 2001, s. 9-21; T. Szumlicz, *Ubezpieczenia społeczne. Teoria dla praktyki*, Branta, Bydgoszcz 2005, s. 84-88.

[65] *Konwencja Nr 102 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotycząca minimalnych norm zabezpieczenia społecznego*, (Dz. U. z 2005 r. Nr 93 poz. 775).

[66] Por. A. Świątkowski, *Rola i znaczenie europejskich standardów zabezpieczenia społecznego dla polskiego ustawodawstwa na XXI wiek*, „Polityka Społeczna", Nr 2005/3.

- świadczeń w razie chorób zawodowych,
- świadczeń w razie bezrobocia,
- świadczeń rodzinnych.

Prawo do zabezpieczenia społecznego w Polsce określone jest już w ustawie zasadniczej, jaką jest Konstytucja RP. W art. 2 Konstytucji pojawia się zapis o Rzeczypospolitej Polskiej, jako „...demokratycznym państwie prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej'.[67] Słowa te stanowią ideowy filar realizowanej polityki zabezpieczenia społecznego, znajdując swoje odzwierciedlenie w artykułach 67, 68, 69 oraz 71 Konstytucji.

I tak, w wyżej wymienionych artykułach czytamy:

Art. 67.

1. Obywatel ma prawo do zabezpieczenia społecznego w razie niezdolności do pracy ze względu na chorobę lub inwalidztwo oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego. Zakres i formy zabezpieczenia społecznego określa ustawa.
2. Obywatel pozostający bez pracy nie z własnej woli i nie mający innych środków utrzymania ma prawo do zabezpieczenia społecznego, którego zakres i formy określa ustawa.

Art. 68.

1. Każdy ma prawo do ochrony zdrowia.
2. Obywatelom, niezależnie od ich sytuacji materialnej, władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych. Warunki i zakres udzielania świadczeń określa ustawa.
3. Władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku.
4. Władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska.
5. Władze publiczne popierają rozwój kultury fizycznej, zwłaszcza wśród dzieci i młodzieży.

Art. 69.

Osobom niepełnosprawnym władze publiczne udzielają, zgodnie z ustawą, pomocy w zabezpieczaniu egzystencji, przysposobieniu do pracy oraz komunikacji społecznej.

Art. 71.

1. Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej,

[67] Art. 2 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.
2. Matka przed i po urodzeniu dziecka ma prawo do szczególnej pomocy władz publicznych, której zakres określa ustawa.[68]

Cytowane zapisy ustawy zasadniczej, choć nie regulują formy i zasad zabezpieczenia, określają prawa obywateli RP do zabezpieczenia przed wszystkimi wcześniej wymienionymi rodzajami ryzyka. Szczegółowe zasady korzystania z poszczególnych rodzajów świadczeń i dostępu do nich regulują konkretne akty ustawodawcze i wykonawcze.[69] W świetle koncepcji flexicurity, nie wszystkie rodzaje ochrony w identycznym stopniu oraz w taki sam sposób powiązane są z możliwościami skutecznej realizacji celów zakładanych w jej ramach. Relacje zachodzące między poszczególnymi rodzajami zabezpieczeń mają charakter wielowymiarowy i mogą być rozpatrywane w różnych aspektach. Na przykład, z pozoru ograniczona w krótkim okresie zależność między systemem emerytalnym i rentowym przybiera zupełnie inną postać, gdy wydłuży się horyzont czasowy analizy i spojrzy na przyszłe konsekwencje dla rynku pracy i całej gospodarki, jakie niosą ze sobą rozwiązania stosowane obecnie. Jak pisze Y. Jorens „(...) polityka społeczna nie może być traktowana, jako wynik działalności gospodarczej, ale jako jej istotny składnik. (...) System ochrony społecznej w Europie powinien być restrukturyzowany w zależności od etapu życia obywatela, a specjalną uwagę należy poświęcić kwestiom dzieciństwa, biedy, edukacji, wychowywania dzieci w środowisku równości płci, zachowania równowagi między życiem rodzinnym a pracą, warunkom pracy, utrzymaniu i rozwijaniu zasobów ludzkich, starzeniu się, reformie systemu emerytalnego i wzrostowi wskaźnika zatrudnienia”.[70]

---

[68] Art. 67, 68, 69, 71 Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
[69] Do najważniejszych aktów ustawodawczych z obszaru zabezpieczenia społecznego należą: Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz. U. Nr 137, poz. 887 z późn. zm.); Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. Nr 162, poz. 1118 z późn. zm.); Ustawa z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników (Dz. U. Nr 7/98, poz. 25, z późn. zm.); Ustawa z dnia 10 grudnia 1993 r. o zaopatrzeniu emerytalnym żołnierzy zawodowych oraz ich rodzin (Dz. U. z 1994 r. Nr 10 poz. 36. z późn. zm.); Ustawa z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Straży Granicznej, Biura Ochrony Rządu, Państwowej, Straży Pożarnej i Służby Więziennej oraz ich rodzin (Dz. U. Z 1994 r. Nr 53 poz. 214 z późn. zm.); Ustawa z dnia 12 września 2001 r. prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz.U. z 2001 r. Nr.98 poz. 1070 z późn. zm.); Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej (Dz. U. Nr 64, poz. 593 z późn. zm.).
[70] Y. Jorens, *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna”, Nr 2005/3.

Spośród różnych wymiarów flexicurity, w największym stopniu z zabezpieczeniem społecznym powiązane jest bezpieczeństwo dochodu, osiągane w drodze świadczeń z tytułu utraty pracy. Podstawową jego formę stanowi zasiłek dla osób bezrobotnych, którego realizacja opiera się na technice zaopatrzeniowej. Świadczenia dla bezrobotnych szczegółowo opisane są w Rozdziale 15 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.[71] Większość z nich, znajdujących się w przytaczanym rozdziale dotyczy wspominanej formy, jaką jest zasiłek dla osób bezrobotnych. Jak sama nazwa wskazuje jest to narzędzie ochrony, do której prawa nabywa określona grupa osób, spełniających w pierwszej kolejności wymogi definicyjne kategorii „bezrobotny".[72]

Jedną z cech przypisanych dla niej jest gotowość do podjęcia pracy. Niestety, jak wskazują liczne badania i co potwierdzają doświadczenia samych pracowników urzędów pracy, nie wszystkie osoby zarejestrowane w urzędach pracy posiadające status osoby bezrobotnej w rzeczywistości spełniają ten wymóg. Jednym z częstych powodów rejestracji, jest np. nabycie prawa do ubezpieczenia zdrowotnego nie zaś chęć skorzystania z rozmaitych rodzajów usług i instrumentów rynku pracy prowadzących do powrotu do zatrudnienia. Brak fizycznej możliwości wydzielenia tej podkategorii osób bezrobotnych ogranicza skuteczność polityki rynku pracy a jednocześnie efektywność wykorzystania środków publicznych. Dodatkowo, na co należy zwrócić uwagę, zapisy ustawy w niewystarczającym jak się wydaje stopniu uwzględniają elastyczne formy pracy, ograniczając się w szczególności do zatrudnienia rozumianego w sposób tradycyjny. W konsekwencji w uprzywilejowanej sytuacji znajduje się pracownik wykonujący pracę w sposób typowy. Dokładne zasady przydzielania osobom bezrobotnym prawa do zasiłku reguluje Art. 71 przywoływanej wcześniej ustawy. Przypomnieć należy, że zasiłek modelowo pełnić powinien jednocześnie dwie funkcje: osłonową i motywacyjną.

Z badań przeprowadzonych w 2009 r. na potrzeby Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej wynika, że zasiłki dla bezrobotnych, podobnie zresztą jak aktywne instrumenty polityki rynku pracy, poprzez fakt niezgodnego z ich przeznaczeniem stosowania nie zawsze w sposób pożądany pełnią swe funkcje. Zasiłkobiorcy częściej, niż inni bezrobotni, przejawiają bierną postawę na rynku pracy, co negatywnie oddziałuje na odpływy z bezrobocia jak również rodzi większą presję na wzrost wynagrodzeń.[73] Powszechnie przyjmuje się, że

---

[71] W rozdziale 12 wspomnianej ustawy określone są świadczenia na rzecz osób podlegających ubezpieczeniu społecznemu rolników, którym z różnych powodów nie przysługuje prawo do zasiłku.

[72] Por. Art. 2 ust. 1 pkt 2 Ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy.

[73] Por. P. Kaczorowski, P. Kubiak, E. Kwiatkowski, S. Pawlęga, G. Uścińska, *Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego*, [w:] E. Kryńska (red.), *Flexicurity w Polsce.... op. cit., s.* 130-132.

pogłębiająca się różnica między poziomem potencjalnego dochodu możliwego do uzyskania z tytułu pracy a wysokością zasiłku dla bezrobotnych, mobilizująco wpływa na aktywne w sensie polityki rynku pracy zachowania osób bezrobotnych. Wysokość podstawowego wymiaru zasiłku w relacji do płacy minimalnej przedstawiają dane zawarte w tabeli 3.

TABELA 3
Zasiłek dla bezrobotnych a płaca minimalna

Rok	**Wysokość zasiłku dla bezrobotnych**	**Wysokość płacy minimalnej**	**Stopa zastąpienia (w %)**
2000	434,90	700,00	62,1
2001	476,70	700,00	68,1
2002	503,20	760,00	66,2
2003	504,20	800,00	63,0
2004	504,20	824,00	61,2
2005	521,90	849,00	61,5
2006	532,90	899,10	59,3
2007	538,80	936,00	57,6
2008	551,80	1126,00	49,0
2009	575,00	1276,00	45,1
2010	742,10	1317,00	56,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych MPiPS.

Statystyczna zależność między wysokością zasiłku a płacą minimalną nie jest rzecz jasna w stanie w pełni odzwierciedlić sytuacji konkretnej osoby czy grupy osób. Pełnienie przez zasiłek roli motywatora uzależnione jest w dużym stopniu od faktycznie możliwych do osiągnięcia na rynku pracy dochodów, te zaś znacząco się różnią w poszczególnych częściach kraju, branżach czy grupach zawodów. W tym sensie stosowanie polityki niskich płac, niepowiązanych bezpośrednio z rezultatami pracy może być również traktowane, jako jedna z przyczyn niskiej motywacji do poszukiwania legalnego zatrudnienia przez osoby bezrobotne, zatrudnienia w szarej strefie i nadużywania przez nie różnych form zabezpieczenia socjalnego. W Polsce w chwili obecnej obok instytucji zasiłków dla bezrobotnych, funkcjonuje, choć nie ma charakteru po-

wszechnego produkt komercyjny pod nazwą ubezpieczenia od bezrobocia. Jest on oferowany najczęściej osobom, które podejmują decyzję o zaciągnięciu kredytu hipotecznego oraz, jako dodatkowa opcja do polisy ubezpieczeniowej na życie. W rzeczywistości ten rodzaj ubezpieczenia stanowi zabezpieczenie nie tyle przed ryzykiem utraty pracy i skutkami wywoływanymi przez ten fakt w sferze ekonomicznej, społecznej i psychicznej dla samej osoby ubezpieczonej, co formę zabezpieczenia zobowiązań kredytowych klienta instytucji finansowych. Zasiłek dla osób bezrobotnych, choć jest główną formą wsparcia pasywnego nie jest formą jedyną. Osoby bezrobotne znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej mogą również liczyć na pomoc społeczną, gwarantowaną prawnie przez ustawodawcę.[74] Choć świadczenia te przyznawane są w sposób fakultatywny, jednak stanowią istotny element prowadzonej przez państwo polityki społecznej.

Literatura

1. *A Memorandum on Lifelong Learning. Commision of the European Communities*, 30.10.2000 r., Brussels 2000.
2. Bogaj A. (red.), *Kierunki i uwarunkowania przemian oświaty w związku z reformą*, Wydawnictwo Naukowe Instytutu Technologii Eksploatacji – PIB, Kielce 2001.
3. Colander D. C., Landreth H., *Historia myśli ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998.
4. Drela K., Kiermożycka-Sobejko A., *Ekonomizacja rynku pracy w XXI wieku*, Wydawnictwo Nukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.
5. Drucker P. F., *Zarządzanie XXI wieku – wyzwania*, MT Biznes Sp. z o.o., Warszawa 2009.
6. Ebersheim E. H., *Przesłanie Druckera. Zarządzanie oparte na wiedzy*, MT Biznes, Warszawa 2009.
7. European Comission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities Unit D.2, *Toward Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through fl exibility and security,* Office for Official Publications of the European Communities Communication, Luxembourg 2007.
8. Jarmołowicz W., *Przemiany na współczesnym rynku pracy*, Wydawnictwo Forum Naukowe, Poznań 2008.
9. Jorens Y., *Zmiana polityki społecznej w Unii Europejskiej*, „Polityka Społeczna", Nr 2005/3.
10. Juchnowicz M. (red.) *Kapitał ludzki a kształtowanie przedsiębiorczości*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2004.
11. Kolenda D., *Materiały seminaryjne*, Barszczewo, 29-30 listopada 2010.

[74] Wykaz osób i rodzin, w szczególności mogących liczyć na pomoc społeczną wymieniany jest w Art.7 Ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2009 r. Nr 175 poz.1362 tekst jednolity)

12. Kotowska I. E., *Zmiany demograficzne a przyszły rynek pracy*, [w:], Borkowska St., *Przyszłość pracy w XXI wieku*, IPiSS, Warszawa 2004.
13. Kruszewski Z. P., Półturzycki J., Wesołowska E. A. (red.), *Kształcenie ustawiczne – idee i doświadczenia*, Wyd. Naukowe NOVUM, Płock 2003.
14. Kryńska E. (red.), *Flexicurity w Polsce. Diagnoza i rekomendacje. Raport końcowy z badań*, Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
15. Kryńska E., Kwiatkowski E., Zarychta H., *Polityka państwa na rynku pracy w Polsce w latach dziewięćdziesiątych*, Raport IPiSS, zeszyt nr 12, IPiSS, Warszawa 1998.
16. Kurzynowski A. (red.), *Polityka społeczna*, SGH, Warszawa 2001.
17. Kwiatkowski E., *Bezrobocie. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.
18. Lewandowski P., Skrok Ł., *Flexicurity – diagnoza na dziś, działanie na jutro*, Polska Konfederacja Pracodawców Pryawatnych Lewiatan, Warszawa 2009.
19. Lieshout H., Tros F., Wilthagen T., *Towards "flexicurity"?: balancing flexibility and security in EU member states*, Tilburg University, Flexicurity Research Paper 2003-3.
20. *Lifelong Learning for All, Meeting of the Education Committee at Ministerial Level*. 16-17.01.1996, OECD, Paris 1997.
21. Machol-Zajda L. (red.), *Dotychczasowe i perspektywiczne wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia w podlaskich przedsiębiorstwach*, WSE w Białymstoku – IPiSS w Warszawie, Białystok-Warszawa 2010.
22. Madsen P. K., *Flexicurity – A new perspective on labour markets and welfare states in Europe*, Centre for Labour Market Research Aalborg University, CARMA Research Paper 2006 – 3.
23. Marshall A., *Principles of Economics*, Macmillan, London 1961(1-sze wyd. 1890).
24. Miruć A., *O istocie pomocy społecznej*, „Administracja – Teoria, Dydaktyka, Praktyka", Nr 4/2006 (5).
25. Muffels R., Chung H., Fouarge D., Klammer U., Luijkx R., Manzoni A., Thiel A., Wilthagen T., *Flexibility and security over the life course*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxembourg 2008.
26. Okoń W., *Słownik pedagogiczny*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1992.
27. Okoń-Horodyńska E. (red.), *Rola państwa w społecznej gospodarce rynkowej. Materiały konferencyjne, Ustroń 12-14 maja 1994*, Wydawnictwo Uczelniane AE w Katowicach, Katowice 1995.
28. Pater K., *Zabezpieczenie społeczne w Polsce. Teraźniejszość a przyszłość*, „Polityka Społeczna", Nr 2005/3.
29. *Poradnik dla osób poszukujących pracy. Kształcenie ustawiczne*, PUP w Łodzi, Łódź 2009.
30. Report by the European Expert Group on Flexicurity*, Flexicurity Pathways. Turning hurdles into stepping stone*, Brussels, June 2007.
31. Sadowska-Snarska C. (red.), *Elastyczne formy pracy. Szanse i zagrożenia*, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2008.
32. Sadowska-Snarska C. (red.), *Elastyczne formy pracy jako instrument ułatwiający godzenie życia zawodowego z rodzinnym*, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2006.

33. Sadowska-Snarska C. (red.), *Szkolenia pracodawców z zakresu elastycznych form pracy. Poradnik dla instytucji szkoleniowych*, WSE w Białymstoku, Białystok 2007.
34. *Strategia Rozwoju Kształcenia Ustawicznego do roku 2010*, Ministerstwo Edukacji Narodowej i Sportu, Warszawa 2003.
35. Szumlicz T., *Ubezpieczenia społeczne. Teoria dla praktyki*, Branta, Bydgoszcz 2005.
36. Świątkowski A., *Rola i znaczenie europejskich standardów zabezpieczenia społecznego dla polskiego ustawodawstwa na XXI wiek*, „Polityka Społeczna", Nr 2005/3.
37. Tros F., *„Flexicurity" and HR-policies for the older workers*, Working paper for the Workshop TLM-Work Package 7 „Active retirement" in Alcala, Alcala, 2-3 czerwiec 2004.
38. Tros F., Wilthagen T., *The concept of „Flexicurity". A new approach to regulating employment and labour markets*, Tilburg University, Flexicurity Research Paper 2003-4.
39. Uścińska G., *Aktualne problemy systemu zabezpieczenia społecznego w Polsce*, „Polityka Społeczna', Nr 2007/7.
40. Dz. U. Nr 31, poz. 216.
41. Dz. U. z 2005 r. Nr 93 poz. 775.
42. Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.
43. Dz. U. Nr 69 poz. 415.
44. Dz. U. Nr 75 poz. 446.
45. Dz. U. Nr 106 poz. 457.
46. Dz. U. Nr 78 poz. 394.
47. Dz. U. z 2004 r. Nr 256 poz. 2572.

2.

Rozwiązania Flexicurity na Świecie

Flexicurity, jako koncepcja rynku pracy jest obecna w rozwiązaniach stosowanych w wielu krajach na świecie. Główną ideą koncepcji flexicurity jest to, że elastyczność i bezpieczeństwo są wzajemnie wspierające, a nie wykluczające. Ponadto, oprócz kombinacji win-win elastyczności i bezpieczeństwa, innym powodem popularności koncepcji flexicurity jest jej wszechstronny i wieloznaczny charakter[1]. Różni autorzy i organizacje mogą formować tę koncepcję tak, aby dopasować ją do własnych interpretacji i interesów. Ta cecha czyni flexicurity trudną do zdefiniowania i dlatego też w literaturze można odnaleźć jej odmienne definicje i modele. Również zastosowanie flexicurity w praktyce różni się w zależności od uwarunkowań społeczno-gospodarczych.

Jako przykład całkowicie odmiennych podejść do elastyczności i bezpieczeństwa można podać rozwiązania stosowane w Danii i Japonii. Podczas gdy duński system zatrudnienia jest zorientowany na zewnętrzny rynek pracy, japoński tradycyjnie jest zorientowany na rynek wewnętrzny. W Japonii na przykład praktyka zatrudnienia przez całe życie może tak wpływać na pracowników, aby byli oni lojalni w stosunku do pracodawcy, który może inwestować w specyficzny dla przedsiębiorstwa kapitał ludzki, żeby zwiększyć elastyczność funkcjonalną. Alternatywnie w przypadku duńskim wysoki poziom zarobków i bezpieczeństwa zatrudnienia oraz zdolności do pracy może promować pracowników do podejmowania większego ryzyka na zewnętrznym rynku pracy, w celu wykreowania większej mobilności pracy. Jednakże relacje pomiędzy bezpieczeństwem a elastycznością mogą w obu przypadkach okazać się również nieprawidłowe: na przykład, kiedy polityka zwalniania

---

[1] J.C. Barbier, *From political strategy to analytical research and back to politics, a sociological approach of flexicurity*, [w:] H. Jørgensen, P. K. Madsen (red.), *Flexicurity and Beyond – Finding a New Agenda for the European Social Model*, DJØF Publishing, Copenhagen 2007, s. 155-189.

i zatrudniania prowadzi do wysokiego braku bezpieczeństwa zatrudnienia poniżej poziomu inwestowania w kapitał ludzki oraz do mniejszej efektywności pracowników. Podstawowe różnice w modelach przedstawia tabela 1.

TABELA 1
Kombinacje elastyczności i bezpieczeństwa stosowane w Danii i Japonii

	Wewnętrzne bezpieczeństwo	**Zewnętrzne bezpieczeństwo**
Wewnętrzna elastyczność	Japonia	
Zewnętrzna elastyczność		Dania

Źródło: T. Bredgaard, F. Larsen, *External and internal flexicurity,* IIRA European Congress, Copenhagen 2010, s. 3.

Wewnętrzna elastyczność obejmuje: elastyczność czasu pracy (nadgodziny, skrócony czas pracy, praca na część etatu) funkcjonalną elastyczność (zmiany wewnątrzzakładowe, przeniesienia, zmiany funkcji i zadań, elastyczną organizację pracy i uczenie się w czasie pracy) i elastyczność wynagrodzeń (system płac, bonusów, outsourcing). Zewnętrzna elastyczność dotyczy elastyczności ilościowej na zewnętrznym rynku pracy (mobilność pomiędzy miejscami pracy, czasowe zwalnianie z pracy, umowy na czas określony, agencje pracy tymczasowej, nietypowe zatrudnienie, itp.). Wewnętrzne bezpieczeństwo obejmuje bezpieczeństwo kierowane i dostarczane przez pracodawców i firmy na wewnętrznym rynku pracy. Wyraża się to, jako bezpieczeństwo etatu (jak ochrona zatrudnienia dla stałych i nietypowych pracowników, zawierająca procedury dla zwolnień, okresy wypowiedzenia, odprawy za zwolnienia), ale może również zawierać ochronę dochodów i ochronę socjalną dostarczaną przez pracodawcę (korporację) oraz kombinację osłon socjalnych, (np. polityka związana z opuszczaniem firmy). W końcu zewnętrzne bezpieczeństwo odnosi się do typów bezpieczeństwa kierowanych i finansowanych przez rząd centralny (budżet publiczny) takich jak aktywna polityka rynku pracy, zasiłek finansowany z funduszy publicznych i bezpieczeństwo socjalne i prawo oraz możliwość przeniesienia na szkolenia zawodowe.

Oprócz wspomnianych wyżej dwóch krańcowo odmiennych modeli flexicurity wartym omówienia jest również model holenderski. Interesująca jest jego geneza, a także rozwiązania, które powodują, iż w Holandii zauważalny jest duży udział niepełnoetatowców, zwłaszcza kobiet, w ogólnej liczbie pracujących.

W celu zobrazowania sytuacji w omawianych państwach w tabeli 2 zostały przedstawione wybrane wskaźniki związane z rynkiem pracy. Do celów porównawczych ukazano również dane dotyczące Polski i łącznie wszystkich krajów OECD.

TABELA 2
Wskaźniki dotyczące rynku pracy za 2009 r. [%]

	Dania	**Holandia**	**Japonia**	**Polska**	**Ogółem OECD**
Stopa bezrobocia	6,1	3,9	5,3	8,3	8,3
Stopa bezrobocia osób w wieku 15-24	11,2	7,3	9,1	20,7	16,4
Udział długotrwale bezrobotnych (12 miesięcy i więcej) w ogólnej liczbie bezrobotnych	9,1	24,8	28,5	25,2	23,6
Wskaźnik zatrudnienia ludności	75,7	75,8	70,0	59,3	64,8
Udział pracowników zatrudnionych na czas określony w ogólnej liczbie pracowników najemnych	8,9	18,3	13,7	26,5	11,6
Pracujący w niepełnym wymiarze czasu pracy (w % ogółu pracujących)	18,9	36,7	20,3	8,7	16,2
Wzrost zatrudnienia w stosunku roku poprzedniego	-3,6	-0,9	-1,6	0,4	-1,8
Wydatki na politykę rynku pracy (w % PKB) • działania osłonowe • metody aktywne	 1,2 1,4	 1,3 1,0	 0,3 0,3	 0,4 0,6	 0,8 0,6
Wskaźnik ustawowej ochrony zatrudnienia (*Employment Protection Legislation Index*)[a,b]	1,8	2,1	1,5	2,2	2,1
Indywidualna ochrona przed zwolnieniem[b]	0,7	1,1	0,8	0,9	0,9
Regulacje dotyczące zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy[b]	0,6	0,5	0,4	0,8	0,8
Dodatkowe regulacje dla zwolnień grupowych[b]	0,5	0,5	0,3	0,6	0,5

[a] Indeks jest średnią ważoną indeksów cząstkowych charakteryzujących: ochronę zatrudnienia trwałego, ochronę zatrudnienia czasowego oraz warunki zwolnień grupowych; [b] Skala 1-6, dane dotyczą roku 2008

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD dostępnych na stronie www.oecd.org

Jak widać z prezentowanych danych omawiane kraje cechują się znacznym, większym niż średnia OECD wskaźnikiem zatrudnienia ludności. Poza tym istotnym jest stosunkowo niski poziom bezrobocia, jednakże jest on znacząco większy w odniesieniu do osób młodych. Stosowanie polityki flexicurity widać jest także we współczynnikach określających udział pracowników zatrudnionych na niepełny etat oraz na czas określony. Można też dokonać swoistego rodzaju porównania za pomocą wskaźników, które uznaje się za adekwatne dla elementów flexicurity[2]. W 2009 r. wydatki na aktywne i pasywne działania w zakresie polityki rynku pracy w odniesieniu do PKB były największe w Danii (znacznie ponad średnią dla wszystkich krajów OECD). Najmniejszy udział w relacji do produktu krajowego brutto wykazywała Japonia, co wiąże się z jej modelem flexicurity nastawionym na wewnętrzny rynek pracy. Z kolei poziom elastyczności zatrudnienia i trwałości ochrony stosunku pracy w omawianych trzech krajach kształtuje się poniżej lub na równi średniej krajów OECD. Przy czym najniższy jest on w Japonii, jednakże w tym przypadku przy kształtowaniu się systemu zatrudnienia dużą rolę odgrywają nieformalne umowy i zwyczaj. Na podobnie niskim poziomie ochronę trwałości zatrudnienia ma Dania, co skutkuje wysoką elastycznością ilościową.

2.1. Holenderski model flexicurity

2.1.1. Geneza wprowadzenia polityki flexicurity

Wdrożenie polityki flexicurity w Holandii było efektem świadomego działania rządu, jednakże na jego ostateczny kształt wpływ miały wyniki negocjacji dwu- i trójstronnych. Przyczyną zmian były kwestie związane z istnieniem skomplikowanego systemu możliwości zwolnień z pracy oraz dotyczące słabej ochrony prawnej i socjalnej pracowników, którzy byli objęci elastycznymi formami zatrudnienia. Na to nałożyły się problemy związane z funkcjonowaniem systemu zabezpieczeń społecznych.

Sztywne przepisy dotyczące zwolnień stosowane były w holenderskim prawie pracy od końca drugiej wojny światowej. Zgodnie z nimi pracodawca mógł zwolnić pracownika po dwustopniowej procedurze dopiero po uzyskaniu uprzedniej zgody dyrektora właściwego miejscowo urzędu zatrudnienia

---

[2] M. Makuch, *Podstawowe wskaźniki flexicurity w krajach Unii Europejskiej. Analiza komparatywna*, [w:] G. Wrzeszcz-Kamińska (red.), *Spójność społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Handlowa, Wrocław 2009, s. 302-311.

lub sądu[3]. Powodowało to zwiększenie atrakcyjności zatrudniania pracowników na nietypowych warunkach (np. na umowie terminowej). Dodatkowo dzięki prowadzonej w latach 80-tych i 90-tych deregulacji i zwiększenia elastyczności rynku pracy powstało wiele miejsc pracy, które mogły zafunkcjonować w wyniku odchodzenia od sztywnych form zatrudnienia. Pracownicy ci tzw. flex workers posiadali znacznie słabszą ochronę. Prowadziło to w naturalny sposób do segmentacji rynku.

Również system zabezpieczenia społecznego charakteryzował się znaczną pasywnością, w wyniku, czego w Holandii była niska stopa aktywności zawodowej. Przyczyniło się to do powstania wielu programów aktywizujących, co było spowodowane troską o wydolność systemu. Ponadto powstało przekonanie, że najlepszą metodą do pozbycia się problemu wykluczenia społecznego jest wprowadzenie programów aktywizujących, co spowodowało nadanie priorytetowego znaczenia formom wspierającym zatrudnienie. Odchodzono przy tym do kompensacji utraty dochodów wynikających z braku pracy, ograniczając dostępność i zakres świadczeń.

Dlatego też podjęto prace nad wypracowaniem nowego modelu rynku pracy. Rząd holenderski przedstawił w 1995 r. propozycję reformy w opracowaniu *Flexibility and Security*. Opracowanie to zostało przygotowane przy pomocy niezależnego instytutu badawczego – Fundacji Pracy. Stanowiło ono potem podstawę ustawy pod tym samym tytułem, która weszła w życie w 1999 r.

2.1.2. Rozwiązania holenderskiego modelu flexicurity

Rozwiązania modelu flexicurity wypracowanego w Holandii będą zaprezentowane w odniesieniu do czterech podstawowych komponentów składających się na koncepcję flexicurity. Kwestia porozumień umownych jest w sposób oczywisty dominująca w holenderskiej polityce rynku pracy. *The Flexibility and Security Act* jest najmocniejszym przykładem polityki flexicurity w Holandii. Jego celem było wypracowanie równowagi pomiędzy pracodawcami potrzebującymi elastycznej siły roboczej (tj. zewnętrznej ilościowej elastyczności rozumianej, jako możliwość zmiany liczby pracowników w firmie) z jednej strony, a pracownikami z drugiej, którzy potrzebowali stabilnych dochodów lub ochrony socjalnej i możliwości stałego uczestnictwa w ryku pracy niekoniecznie u tego samego pracodawcy. Najważniejsze prawne postanowienia to m.in.:

[3] T. Wilthagen, *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Reform?,* Flexicurity Research Programme FX Paper nr 1, 1998, s. 9.

- ułatwiono możliwość otworzenia agencji pracy tymczasowej zmniejszając jednocześnie obostrzenia w stosunku do istniejących agencji,
- wprowadzono maksymalną liczbę kolejnych umów terminowych (do 3) i maksymalny okres kolejnych kontraktów (do 3 lat),
- poprawiono prawny status pracowników agencji pracy tymczasowych. Im dłuższa jest ścieżka kariery takiego pracownika tym większą prowizję odkłada się na emeryturę, szkolenia i umowy o pracę z pracodawcą (np. z tą agencją)

Współpraca ze związkami zawodowymi i stowarzyszeniami pracodawców przy wdrożeniu *The Flexibility and Security Act* była nieodzowna ponieważ ustawodawca wyraźnie kierował możliwość odchyleń na lokalnym poziomie od ustawowych rozwiązań w odniesieniu do maksymalnej liczby kolejnych umów terminowych i maksymalnego okresu kolejnych kontraktów. Układy zbiorowe na poziomie sektorowym lub też zakładowym często wykorzystywały tę możliwość w większych wymiarach.

Inny ważny przykład dotyczy powiązania elastyczności godzin pracy i bezpieczeństwa. Od 1996 r. ustawa o równym taktowaniu godzin pracy (*the Equal Teratment Working Hours*) gwarantuje równe traktowanie w zakresie warunków pracy osób zatrudnionych w pełnym i niepełnym wymiarze czasu pracy, co odnosi się do zarobków, szkoleń, itp. W ustawie o regulacji godzin pracy (*the Act on Adjustment of Working Time*), która pochodzi z 2000 r. pracownicy mają prawo żądać od pracodawców regulacji swoich godzin pracy. Obejmuje to zmniejszanie lub zwiększanie ilości godzin pracy zawartych w umowie.

Holandia posiada najwyższy udział niepełnoetatowych pracowników zarówno wśród mężczyzn, jak i wśród kobiet, przy tym jednak odsetek mimowolnych niepełnoetatowców jest niski. W Holandii jest szeroko rozpowszechnione zróżnicowanie umów o pracę, włączając w to zawieranie umów na część etatu, na czas określony i umów z pracownikami z agencji pracy tymczasowej. W 2007 r. 46,8 % holenderskich pracowników było zatrudnionych na część etatu, przy czym liczba ta wzrosła o 8,8% w porównaniu z rokiem 1997. Odsetek niepełnoetatówców znacznie przewyższa również średnią liczoną dla Unii Europejskiej. W Holandii praca na część etatu jest tak samo wynagradzana jak praca normalna. Co więcej jest ona pożądanym rodzajem zatrudnienia i coraz więcej pracowników deklaruje dobrowolną chęć zawierania takiego rodzaju stosunku pracy. Niewątpliwie przyczyną takiej popularności pracy na niepełnym etacie jest to, że osoby zatrudnione w ten sposób są objęte niemal takim samym poziomem ochrony socjalnej jak osoby zatrudnione na pełen etat. Szczególnie praca na część etatu rozpowszechniona jest wśród kobiet (75% ogółu zatrudnionych). Popularność pracy na niepełny etat umożliwia, zwłasz-

cza kobietom, łączenie aktywności ekonomicznej z wychowywaniem dzieci[4]. Co więcej wzrasta również odsetek pracowników zawierających umowy na czas określony z 12,3% w 1997 r. do 18,1% w 2007 r. Ponadto szacuje się, że liczba osób samozatrudnionych zbliża się do 1 mln, co stanowi 12,4% populacji pracujących. W ostatnich latach w niektórych sektorach liczba ta gwałtownie wzrosła, np. w sektorze budownictwa liczba samozatrudnionych zwiększyła się o 31%.[5]

W związku z dużą ilością nietypowych pracowników powstaje pytanie o rodzaj i zakres ich ochrony prawnej. Bezpieczeństwo pracy zapewniane jest na kilka sposobów i zależy od typu i rodzaju pracy. Pracownicy zatrudnieni na część etatu mają warunki określone proporcjonalnie do swojego czasu pracy, co jest bardzo szczegółowo uregulowane przepisami prawa[6]. Dwie ustawy dotyczą nie tylko umów na część etatu, ale również zawartych na czas określony: *the Prohibition of Discrimination by Working Hours Act* oraz *the Adjustment of Working Hours Act*. Konsekwencją pierwszego z tych aktów prawnych było wprowadzenie zakazu dyskryminacji pomiędzy pracownikami, której podstawą byłby wymiar ich czasu pracy, jak również zakazu przedłużania lub też skracania umów, o ile czynności te nie są usprawiedliwione obiektywnymi czynnikami. Drugi akt prawny (uchwalony po dziewięcioletnich negocjacjach trójstronnych) daje pracownikom prawo, aczkolwiek pod pewnymi warunkami, do jednostronnej zmiany okresu trwania aktualnej umowy o pracę.[7] Oprócz ochrony pod względem prawnym osoby zatrudnione na niepełny etat objęte są ochroną właściwą dla bazowego systemu emerytalnego. Jego filar zorganizowany jest w tradycyjny sposób, a charakteryzuje go repartycyjność, powszechność uczestnictwa i stosunkowo wyrównana wysokość świadczeń, co nie powoduje istotnego obniżenia wysokości podstawowej emerytury[8].

Agencje pracy tymczasowej i pracownicy call-centers uzyskali ochronę prawną z początkiem 1999 r. Z jednej strony pracownicy tymczasowi uzyskali większe uprawnienia. Z drugiej zaś wprowadzono więcej swobody w kształtowaniu umów na czas określony. Kluczową rolę w kształtowaniu uprawnień

---

[4] W. van Oorschot, *Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands. Trends and experiences*, „Transfer” 2004, vol. 10, nr 2.

[5] L. Bovenberg, T. Wilthagen, S. Bekker, *Flexicurity: Lessons and Proposals from the Netherlands,* CESifo DICE Report 4/2008, s. 9.

[6] J. Visser, T. Wilthagen, R. Beltzer, E. Koot-van der Putte, *The Netherlands from Atypicality to Typicality,* [w:] S. Sciarra, P. Davies, M. Freedland (red.) *Employment Policy and the Regulation of Part –time Work in the European Union: A Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.

[7] L. Bovenberg, T. Wilthagen, S. Bekker, *op. cit.*, s. 10.

[8] M. Rymsza, *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?,* [w:] M. Rymsza (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?,* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005, s. 16.

odgrywał układ zbiorowy pracy w sektorze pracy tymczasowej. Pracownicy agencji pracy tymczasowej w zależności od stanowiska zyskali prawo do czasowych (z ściśle określonym czasem trwania) lub stałych umów o pracę z agencją, do szkoleń i uprawnień emerytalnych. Po 26 tygodniach pracy dla tej samej agencji pracownicy tymczasowi mają prawo do takich samych wynagrodzeń jak pracownicy stali. Wynajmująca firma zaoszczędza na kosztach rekrutacji i zwalniania, ale płaci więcej dla agencji pracy za pracowników tymczasowych niż jak za własnych.[9]

W 2005 r. w wyniku wspólnej inicjatywy Ministerstwa Edukacji i Ministerstwa spraw socjalnych i pracy powołano publiczną agencję „*Directie Leren en Werken*", którymi celami były:

- 90 000 nowych projektów indywidualnych, w których połączone zostały praca z edukacją, organizowanych przez lokalne urzędy pracy, pracodawców i instytucje edukacyjne,
- 30 000 projektów edukacyjnych dla najsłabszej grupy bezrobotnych,
- wystawienie 20 000 młodym pracownikom certyfikatów potwierdzających umiejętności i doświadczenie, które zdobyli wcześniej w innych miejscach.

W holenderskiej gospodarce za politykę uczenia się przez całe życie odpowiadają bardziej partnerzy społeczni umów zbiorowych, sektorowe fundusze edukacyjne i indywidualne kompanie. Aktywna polityka rynku pracy w Holandii obejmuje równe grupy znajdujące się na nim: kobiety, poszukujący pracy, długotrwale bezrobotni, mniejszości narodowe, młodych i starszych pracowników. Dla kobiet ważnym jest zapewnienie dziennej opieki nad dziećmi podczas ich pracy. Polityka skierowana do bezrobotnych jest mieszanką wsparcia przez reintegrację i środków sankcjonujących w przypadku zbyt opieszałego poszukiwania pracy lub niechęci do poddawania się szkoleniom. Problem długotrwale bezrobotnych próbuje się rozwiązać poprzez subsydiowanie pracodawców w celu zmniejszenia kosztów pracy, bądź też przez ochronę i dotowanie pracy, jednakże oba rozwiązania poddane są krytyce. Polityka wobec młodych pracowników jest skoncentrowana na pośrednictwie pracy i zapewnieniu im odpowiedniego wykształcenia tak, aby kończyli oni swoją karierę szkolną z sukcesem i odpowiednim certyfikatem. Polityka wobec starych pracowników jest skoncentrowana na zniesieniu finansowych środków odstraszających od uczestnictwa w rynku pracy takich jak zniesienie finansowych udogodnień przy wczesnej emeryturze, przywrócenie obowiązku składania ofert pracy dla bezrobotnych starszych pracowników i skrócenie okresu korzystania z przywilejów należnych bezrobotnym z 5 do 3 lat.

[9] Tamże.

Holenderski system zabezpieczeń społecznych podczas ostatnich lat zaczął być uważany za zanadto drogi z dużą ilością pasywnych beneficjentów w sposób pasywny z jego przywilejów. Dlatego też zostały obostrzone kryteria kwalifikacyjne. Dodatkowo zostały zmniejszone uprawnienia przysługujące osobom niezdolnym do pracy. Jako wsparcie dla ochrony pracowników nowa ustawa o uprawnieniach w przypadku niezdolności do pracy zawiera postanowienia mówiące o tym, że pracodawcy muszą kontynuować płacenie wynagrodzenia pracownikom, którzy opuścili pracę z powodu choroby przez pierwsze dwa lata i muszą uczynić wszystko, aby pomóc pracownikom wrócić do pracy.

W wyniku wprowadzenia polityki flexicurity w Holandii znacznie wzrósł odsetek pracujących. Zmniejszył się również poziom bezrobocia, szczególnie w odniesieniu do kobiet.

Holenderski system flexicurity został wypracowany w toku negocjacji pomiędzy partnerami społecznymi. Pełnili oni ważną rolę w kształtowaniu tego systemu. Wyróżnikiem holenderskiej polityki flexicurity jest osiągnięcie dużej zewnętrznej elastyczności ilościowej. Jest to wynikiem stosowania elastycznych form zatrudnienia, głównie pracy na czas określony oraz pracy tymczasowej. Również w Holandii można zaobserwować największy odsetek w Europie osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy. Praca taka jest na ogół świadomym i dobrowolnym wyborem pracownika oraz świadczona jest na podstawie umów na czas nieokreślony, dlatego też ma z reguły stabilny charakter[10]. Od strony bezpieczeństwa wyróżnić należy zniwelowanie różnic pomiędzy stopniem ochrony tradycyjnych i nietypowych form pracy. Spowodowane jest to dążeniem do ograniczenia segmentacji rynku pracy. Widoczne jest również dążenie do zwiększenia wewnętrznej elastyczności poprzez wprowadzenie możliwości indywidualnego zarządzania czasem[11].

Rozwiązania te mają na celu zapewnienie pracodawcom możliwości adaptacji do zmieniających się uwarunkowań rynkowych oraz ułatwić pozyskiwanie wyspecjalizowanych pracowników. Z drugiej strony mają umożliwić dostęp jak największej ilości osób do dostępnej pracy, ułatwić aktywizację zawodową i umożliwić godzenie pracy zawodowej z obowiązkami wychowawczymi, opiekuńczymi, czy też z nauką. Ponadto polityka rynku pracy ukierunkowana została na aktywizację zawodową społeczeństwa poprzez m.in. poszerzanie oferty edukacyjnej i szkoleniowej, która wzmacnia bezpieczeństwo pozostawania zatrudnionym.

---

[10] B. Kłos, *Flexicurity w polityce Unii Europejskiej, Infos zagadnienia społeczno gospodarcze*, Biuro Analiz Sejmowych, nr 16 (63), 2009, s. 3.

[11] K. Czerwińska, *Flexicurity jako koncepcja polityki społecznej i zatrudnienia*, „Polityka Społeczna" nr 3/2008, s. 15.

Rozwiązaniem właściwym dla Holandii jest również rozwój agencji pracy tymczasowej. Poprzez nie uzyskuje się elastyczność i bezpieczeństwo pracy w wyniku wprowadzenia elementu pośredniczącego pomiędzy pracodawcą a pracownikiem. Przedsiębiorca korzystając z usług agencji uzyskuje wysoki poziom elastyczności numerycznej i funkcjonalnej, z drugiej strony pracownicy nie są pozbawieni ochrony socjalnej, gdyż gwarantuje ją stosunek pracy z agencją pracy tymczasowej. Polityka flexicurity ma zaś za zadanie rozciągnąć ochronę socjalną na tych pracowników. Jednakże rzeczywisty poziom ochrony socjalnej pracowników tymczasowych jest mniejszy niż osób pracujących na niepełny etat[12].

2.2. Duński model flexicurity

2.2.1. Model „złotego trójkąta"

Dania często wskazywana jest, jako przykład modelowego zastosowania koncepcji flexicurity. Należy tu podkreślić, że jedną z głównych ról w procesie kształtowania systemu flexicurity odegrali partnerzy społeczni, włączeni zarówno w procesy decyzyjne, jak i w realizację polityki doskonalenia zawodowego i reform strukturalnych związanych z rynkiem pracy. Do odpowiedniego ukształtowania modelu flexicurity pożądany, czy wręcz niezbędny jest odpowiedni i merytoryczny dialog społeczny z aktywnie uczestniczącymi stronami. Bowiem to właśnie partnerzy społeczni dysponują wiedzą na temat tego, co konkretnie należy zmienić i w jaki sposób można usprawnić funkcjonowanie rynku pracy. Mają oni również możliwość ustalania rozwiązań w zakresie zwiększania zarówno elastyczności, jak i bezpieczeństwa stron nomstosunku pracy. Szczególnym instrumentem umożliwiającym wprowadzenie uzgodnionego stopnia elastyczności, który jednocześnie jest zabezpieczeniem zarówno dla pracodawców, jak i pracowników są układy zbiorowe. W ich ramach powinny także postępować procesy rozwoju elastyczności wewnętrznej, prawa do kształcenia ustawicznego i rozwoju kariery w zgodzie z cyklem życia człowieka[13]. Należy również pamiętać, że Dania, jako kraj będący twórcą modelu „złotego trójkąta" wyróżnia się nie tylko długą tradycją dialogu społecznego, lecz także bardzo wysokim kapitałem społecznym. Obecny on jest we wszystkich jego zasadniczych wymiarach – normach społecznych, zaufaniu społecz-

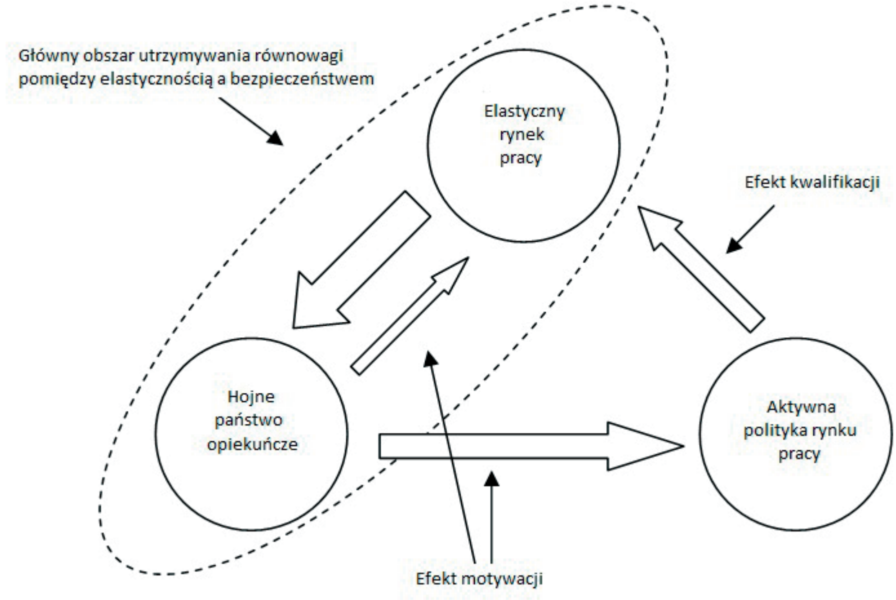
[12] M. Rymsza, *op. cit.*, s. 17.

[13] *Flexicurity. Bezpieczny i elastyczny rynek pracy,* Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009, s. 9.

nym, aktywności obywatelskiej i sile więzi społecznych. Należy, bowiem przyjąć, iż u podstaw koncepcji flexicurity leży zaufanie społeczne na osi państwo – obywatel oraz pracodawca – pracownik. Wzmocnienie dialogu społecznego oraz podniesienie jego efektywności można uznać za kluczowe w dążeniu do osiągnięcia właściwego modelu flexicurity[14].

SCHEMAT 1

Duński „złoty trójkąt" flexicurity



Źródło: P.K. Madsen, *The Danish Model of Flexicurity: A Paradise with some snakes,* [w:] H. Sarfati, G. Bonoli (red.), *Labour market and social protections reforms in international perspective: Parallel or converging tracks?*, Aldershot, U.K, Burlington, Ashgate 2002, s. 247; A. Obadić, *The Danish flexicurity labour market policy concept*, „FEB – Working Paper Series" nr 4/2009, University of Zagreb 2009, s. 10.

Duński model flexicurity charakteryzuje się wysokim poziomem elastyczności pracy oraz niskim poziomem ochrony zatrudnienia. W Danii występuje wysoki poziom ochrony socjalnej bezrobotnych i duża dostępność programów aktywizacyjnych. Duńczycy w swojej polityce odbiegli znacznie od modelu skandynawskiego polegającego na wysokiej ochronie zatrudnienia. Dlatego

[14] P. Lewandowski, Ł. Skrok, *Flexicurity diagnoza na dziś, działanie na jutro,* Lewiatan, Warszawa 2009, s. 29.

też obniżył się średni okres poszukiwania nowej pracy. Czynnikiem ułatwiającym pracodawcom możliwość redukcji etatów jest dostępność świadczeń socjalnych. Ponadto udział bezrobotnych w licznych programach aktywizujących na rynku pracy nie zamyka dostępu do świadczeń społecznych, promując jednak aktywność w poszukiwaniu pracy. Duński model flexicurity nazywany jest często modelem złotego trójkąta, którego wierzchołki są filarami systemu dobrobytu społecznego.

Model ten łączy wysoką mobilność pomiędzy kolejnymi miejscami pracy z wszechstronnym bezpieczeństwem społecznym realizowanym w ramach hojnego państwa opiekuńczego oraz z aktywną polityką rynku pracy. Strzałki pomiędzy wierzchołkami trójkąta obrazują przepływ osób. System ochrony socjalnej łącznie z oferowanymi świadczeniami przysługującymi osobom pozostającym bez pracy i pomoc społeczna dla bezrobotnych z wysoce elastycznym rynkiem pracy stanowi główną oś tego modelu. Jednakże większości z bezrobotnych nie udaje się na własną rękę znaleźć nowej pracy. Są oni grupą docelową aktywnej polityki rynku pracy, która pomaga im ponownie znaleźć zatrudnienie[15]. Na rysunku ukazane są również dwa bardzo istotne efekty tych powiązań. Z jednej strony w rezultacie działań polityki rynku pracy umiejętności osób uczestniczących w różnych programach polepszają się powodując zwiększenie ich szans na znalezienie pracy. Z drugiej działania te mają efekt motywujący wobec tych osób bezrobotnych, którym zbliża się czas wyczerpania okresu zasiłkowego, powodując intensyfikację ich wysiłków na rzecz znalezienia zwykłej pracy, w przypadku, gdy pożądana przez nich aktywność nie jest możliwa do zrealizowania[16].

2.2.2. Elementy składowe duńskiego modelu flexicurity

Pierwszym wierzchołkiem „złotego trójkąta” jest silny i elastyczny rynek pracy. Funkcjonuje on opierając się o dwie zasady: pewność zatrudnienia zamiast pewności miejsca pracy oraz możliwość nowych osobistych szans dzięki gotowości do zmian przy ograniczonym ryzyku. Elastyczność duńskiego rynku pracy przejawia się poprzez[17]:

- zewnętrzną elastyczność ilościową,
- wewnętrzną elastyczność ilościową,

[15] T. Bredgaard, F. Larsen, P.K. Madsen, *The flexible Danish labour market – a review,* „CARMA Research papers” nr 1/2005, Aalborg University, s. 1-48.

[16] A. Obadić, *The Danish flexicurity labour market policy concept*, „FEB – Working Paper Series” nr 4/2009, University of Zagreb 2009, s. 10.

[17] K. Marchlewska, *W stronę flexicurity, czyli duński model elastycznego bezpieczeństwa dla UE,* „Polityka Społeczna” nr 7/2007.

- elastyczność funkcjonalną,
- elastyczność płac.

Zewnętrzna elastyczność funkcjonalna związana jest z liberalnym prawem pracodawców, co do swobodnego zwalniania i zatrudniania osób. Składa się na to bardzo krótki okres wypowiedzenia, stosunkowo długie zatrudnienie na okres próbny, a także niskie odprawy. Skutkuje to tym, iż w Danii możliwość utraty pracy jest duża, zwłaszcza w okresie spowolnienia gospodarczego, czy też zastoju.

Wewnętrzna elastyczność ilościowa związana jest z odpowiednim ukształtowaniem układu zbiorowego. Określa on okoliczności, w których następuje zwiększanie, bądź zmniejszanie zatrudnienia, umożliwiające dzielenie czasu pracy na krótsze okresy, płynność godzin w trakcie roku, a także pracę w ramach niepełnego etatu i systemu nadgodzin[18]. Ogólnie jest przyjęte, że układy zbiorowe określają znacznie większy zakres lokalnych wariantów organizacji czasu pracy niż jest to określone przepisami prawa pracy. Przede wszystkim rozwiązania takie są wdrażane w układach właściwych dla sektorów, gdzie ogólne ramy układów są negocjowane i adaptowane do warunków lokalnych[19].

Elastyczność funkcjonalna związana jest z możliwością zmiany funkcji i pozycji w ramach struktury pracy, co ujawnia się wieloetatowością i elastyczną organizacją pracy. Elastyczność płac odnosi się do wydajności lub wyników pracy.

Wysoki stopień elastyczności duńskiego rynku pracy powoduje to, iż rynek ten charakteryzuje się dużym stopniem fluktuacji. W ciągu roku likwiduje się około 10-12% miejsc pracy, przy czym tworzonych jest porównywalna liczba nowych. Również okres trwania stosunku pracy jest krótki. Około 30% zatrudnionych zmienia w ciągu roku swoje miejsce pracy, zaś średnia długość zatrudnienia jest niska i wynosi zaledwie 8,3 lat[20].

Na tak wysoką elastyczność rynku pracy wpłynęły przede wszystkim ograniczona interwencja państwa oraz sposób zarządzania systemem przez organizacje przedsiębiorców i związki zawodowe. W Danii prawie nie ma ustawodawstwa pracy, a układy zbiorowe są zawierane w sposób zdecentralizowany. Rozwiązania dotyczące elastyczności nie wzbudzają większych kontrowersji, gdyż łączą się z wysokimi zasiłkami dla bezrobotnych oraz wysokim poziomem zatrudnienia. Rozwiązania systemu socjalnego (wysokie zasiłki, a także działania podejmowane w ramach polityki rynku pracy) łagodzą negatywne

---

[18] Tamże.

[19] S.K. Andersen, M. Mailand, *The Danish Flexicurity Model. The Role of the Collective Bargaining System,* Employment Relations Research Centre FAOS, University of Copenhagen 2005, s. 13.

[20] D. Lang, *Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity). Wzór do naśladowania?*, „Problemy Polityki Społecznej” nr 8/2005.

odczucia związane z brakiem bezpieczeństwa pracy i przyczyniają się do akceptacji takiej polityki rynku pracy.

Dlatego też drugim wierzchołkiem trójkąta jest hojny system socjalny. Zapewnia on funkcję bezpieczeństwa dochodów. Ogromną rolę w systemie duńskiego bezpieczeństwa socjalnego odgrywają zasiłki dla osób bezrobotnych. System obowiązujących zasiłków dla bezrobotnych bazuje na dobrowolnych ubezpieczeniach od bezrobocia i zapewnia pracownikom stosunkowo wysoką, comiesięczną pomoc, w przypadku utraty pracy. Zarządzany jest on przez prywatne fundusze, które są subsydiowane przez państwo. Fundusze te przeważnie związane są ze związkami zawodowymi. Co prawda zapisanie się do nich jest dobrowolne, jednakże większość pracowników jest ubezpieczona.

Wprowadzenie zasiłków na wysokim poziomie, spowodowało ponoszenie dużych na nie nakładów i wymagało wprowadzenia odpowiednich działań, które zapewniałyby wysoki poziom kwalifikacji. Brak takiego systemu mógłby spowodować sytuację, w której część społeczeństwa nie byłaby zdolna do wypracowania dochodów przewyższających poziom zasiłków dla bezrobotnych.

Prawo do uzyskania takiego zasiłku uzyskuje się po przepracowaniu 52 tygodni w ciągu ostatnich 36 miesięcy, a w przypadku osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy po 34 tygodniach. Maksymalny czas wypłaty zasiłku wynosi 4 lata. W duńskim modelu występuje wysoki stopień kompensacji płac przez zasiłki sięgający 90% wynagrodzenia dla najniższych płac. Jego wysokość stanowi średnia zarobków z ostatnich 12 tygodni. Zasiłek dla bezrobotnych podlega opodatkowaniu i nie ulega redukcji przez cały okres, na który jest przyznany.

Opieką systemu socjalnego objęte są również osoby, które nie spełniają przedstawionych kryteriów, jednakże otrzymują one znacznie mniejszą pomoc. Ściśle regulowane jest również sytuacje, w których może nastąpić zawieszenie wypłacania zasiłków dla bezrobotnych. Następuje to w sytuacji, w której sam pracownik rezygnuje z pracy, bądź też utraci ją z własnej winy. Okres zawieszenia wówczas wynosi 5 tygodni. Podobnie jest, gdy osoba bezrobotna zrezygnuje z przedstawionej jej przez urząd pracy oferty zatrudnienia. Przy odrzuceniu pierwszej oferty, zasiłek wstrzymywany jest na tydzień, przy kolejnych odmowach może dojść do całkowitego zawieszenia świadczeń. Utrata praw do zasiłku grozi również osobom, które rezygnują z uczestnictwa w programach aktywizacji zawodowej[21].

Specyficzną cechą duńskiego systemu jest występowanie dwóch okresów pobierania zasiłków. W pierwszym – pasywnym trwającym 12 miesięcy

[21] W. Zakrzewski, *Rynek pracy w Danii*, „Polityka Społeczna" nr 11-12/2005.

(6 miesięcy w przypadku osób poniżej 25 roku życia) – osoba bezrobotna nie ma obowiązku uczestniczenia w aktywnych programach rynku pracy. Po tym czasie, w sytuacji, gdy nie znajdzie nowego zatrudnienia automatycznie staje się uczestnikiem programów aktywizujących. Drugi okres – aktywny – trwa 3 lata, w trakcie, którego bezrobotny jest przygotowywany do funkcjonowania na rynku pracy. Podkreślić należy, że w ramach pasywnych działań duńskiego systemu społecznego oprócz pomocy, bezrobotnym znalazły się również działania związane z osobami starszymi, które opuściły już jego struktury i utraciły znaczenie i wartość na rynku pracy.

Duński system socjalny równie szeroko obejmuje swoim zasięgiem rodziców dzieci. Urlop macierzyński obejmuje sześciomiesięczny płatny okres. Może z niego korzystać także ojciec dziecka. Otrzymuje on 2 tygodniowy urlop oraz może przebywać z dzieckiem na 10-tygodniowym urlopie, który to okres odejmowany jest z urlopu macierzyńskiego matki. Dodatkowo każda matka bez względu na wysokość dochodów otrzymuje na dziecko, do czasu uzyskania przez nie pełnoletniości wsparcie od państwa, a także pomoc finansową w przypadku posyłania dzieci do żłobków i przedszkoli.

Trzecim wierzchołkiem złotego trójkąta jest aktywna polityka rynku pracy, który opiera swoje funkcjonowanie na aktywnych przedsięwzięciach. Ważnym jest, aby każdy bezrobotny był dostępny na rynku pracy i gotowy do jej podjęcia. Poprzez aktywizację osób bezrobotnych rozumie się przede wszystkim działania promujące doradztwo i edukację. Promowane są aktywne programy szkoleniowe, które ułatwiają powrót na rynek pracy bezrobotnym oraz podwyższenie kwalifikacji przez tych pracujących, którym grozi utrata zatrudnienia. Istotne przy tym są praktyki zawodowe oraz programy, które promują samozatrudnienie. Ważnym punktem aktywnej polityki przeciwdziałania bezrobociu są poczynania skierowane do osób młodych. Przyczyniają się one do podwyższania umiejętności zawodowych, zwłaszcza w stosunku do tych osób, które nie mają wysokich kwalifikacji. Programy szkoleniowe są ważnym elementem programów zwalczających bezrobocie[22].

Aktywna polityka rynku pracy oznacza również dostarczanie wszystkim zatrudnionym możliwości utrzymania i rozszerzania swoich kwalifikacji, tak by osoby funkcjonujące na rynku pracy mogły być zatrudniane w nowych miejscach. Dania ma długą tradycję kształcenia ustawicznego, która jest szeroko rozpowszechniona. Prawie połowa aktywnych zawodowo Duńczyków brała udział w dodatkowych szkoleniach i uzupełniała swoje kwalifikacje w ciągu ostatnich 12 miesięcy[23]. System kształcenie ustawicznego jest istot-

[22] S.K. Andersen, M. Mailand, *op. cit.*, s. 14.

[23] *Flexicurity in Denmark introduction to the Danish market model,* Dansk Arbejdsgiverforening, Kopenhaga 2008, s. 8.

nym czynnikiem bezpieczeństwa zatrudnienia, gdyż zapewnia pracującym posiadanie odpowiednich kwalifikacji.

2.3. Japoński model flexicurity

Japoński model rynku pracy tradycyjnie charakteryzuje się w praktyce długotrwałym zatrudnieniem stałych pracowników, zgodnymi relacjami pomiędzy pracownikami i kadrą zarządzającą, długim czasem pracy i funkcjonalną elastycznością w ramach dużego, wewnętrznego rynku pracy. W latach 80-tych produkcja japońska i system zatrudnienia był utrzymywany, jako przykład najlepszej praktyki i model, z którego powinna się uczyć Unia Europejska, szczególnie przez kombinację bezpieczeństwa pracy z wysokim stopniem wewnętrznej elastyczności. Jakkolwiek wybuch kryzysu związanego z bańką spekulacyjną w latach 90-tych oraz recesja i postępująca stagnacja popchnęła Japonię do reform rynku pracy.

Pomimo polepszenia w ostatnich latach, sytuacja na rynku pracy w dalszym ciągu uważana jest za trudną. Problemy Japonii ogniskują się na bezrobociu, zwłaszcza wśród młodych ludzi i zwiększeniu liczby niestałych pracowników. Podczas kryzysu ekonomicznego występuje również mocna presja na zwiększanie elastyczności w ramach wewnętrznego rynku pracy, poprzez redukcję czasu pracy, obniżanie płac, zmianę zadań i obowiązków pracowników wewnątrz przedsiębiorstwa, co powoduje, że zakładowy system socjalny jest poddawany presji. Można to zaobserwować poprzez wysoki stopień poczucia braku bezpieczeństwa pracy wśród stałych pracowników. Dużym problemem jest również radzenie sobie ze starzejącym się społeczeństwem, które kreuje potrzebę wyższego współczynnika zatrudnienia, zwłaszcza w stosunku do kobiet oraz wyższego zaangażowania w zwiększenie udziału młodych ludzi będących poza regularnym zatrudnieniem.

Japonia jest dobrze znana z powodu występowania systemu zatrudnienia do wysokiego bezpieczeństwa etatu, gdzie stabilność pracy i niska zewnętrzna ilościowa elastyczność jest w opozycji przeciw wysokiej elastyczności wewnętrznej. Ta wewnętrzna elastyczność opiera się: na wewnątrzzakładowej mobilności w ramach danej pracy i obejmowaniu nowych zadań, o szkolenia w ramach pracy i przeszkolenia, zarobki oparte o staż pracy i elastyczność czasu pracy. W ten sposób japoński system rynku pracy tradycyjnie zogniskowany był na stabilności pracy i utrzymaniu pracowników wewnątrz firmy. Ten typ flexicurity w ramach wewnętrznego rynku pracy jest w ostrym kontraście do flexicurity występującego na zewnętrznym rynku pracy w Danii oraz do instytucjonalnych różnic, które odzwierciedlają się w przeciętnym okresie zatrudnienia w jednej firmie.

2.3.1. Wewnętrzne bezpieczeństwo: praktyka zatrudnienia przez całe życie

Główna oś elastyczności i bezpieczeństwa w Japonii jest skonstruowana dookoła praktyki zatrudnienia przez całe życie. Dostarcza ona wysokiego, aczkolwiek nieformalnego bezpieczeństwa pracy, gdzie jej stabilność i niska zewnętrzna elastyczność ilościowa jest przeciwieństwem wysokiej wewnętrznej elastyczności. Wewnętrzna elastyczność składa się z możliwości przemieszczania się na różne stanowiska wewnątrz zakładu pracy, jak również możliwości wykonywania innych zadań na tym samym stanowisku, szkoleń w czasie pracy i przeszkoleń, wynagrodzeń uzależnionych od stażu i elastyczności godzin pracy. Tradycyjnie japoński system zatrudnienia kreuje stabilność pracy i utrzymanie zatrudnienia wewnątrz firm.

Po II wojnie światowej, gdy Japonia była w ruinie ekonomicznej i materialnej, bezpieczeństwo ekonomiczne i protekcja minimalnego standardu życia była wysokim priorytetem rządu. Pomimo, że firmy japońskie rozwijały elastyczną masową produkcję bazując na amerykańskim modelu organizacyjnym, nie adoptowały innych procedur takich jak ocena pracy i system zwolnień z pracy. Nie było to robione z powodu ich niezgodności z japońskimi tradycjami i normami. Zamiast legalnego wykonywania prawa pracodawcy i przedsiębiorstwa rozwijały wewnętrzne mechanizmy wykonywania prawa bazujące na długoterminowych relacjach w pracy i konsultacjach łączących pracowników i kadrę zarządzającą. To oznacza, że nawet podczas recesji korporacje powstrzymywały się od zwalniania pracowników.

Zatrudnienie przez całe życie nie jest stanem umownym. Ono nie jest skodyfikowane w ustawodawstwie ochraniającym zatrudnienie lub w układach zbiorowych, ale jest raczej nieformalnym i wzajemnym oczekiwaniem pomiędzy pracownikami i pracodawcami. Na bazie tej nieformalnej praktyki sądy stopniowo gromadziły kazusy prawne i ograniczały prawo do zwolnienia poprzez nakazywanie pracodawcom dostarczenia przyczyny. Zwolnienie z brakiem obiektywnej i racjonalnej podstawy jest rozważanie, jako społecznie nieodpowiednie i jest odnoszone, jako nadużycie doświadczenia prawa i dlatego też nieważne. W 1979 r. sądy ustanowiły rygorystyczne prawo dla zwolnień z przyczyn ekonomicznych. Zanim stali pracownicy mogą być zwolnieni muszą być spełnione 4 warunki[24]:

1. Pracodawca powinien być postawiony w sytuacji nieodpartych i nie dających się uniknąć konieczności zwolnień,

[24] T. Bredgaard, F. Larsen, *External and internal flexicurity,* IIRA European Congress, Copenhagen 2010, s. 7.

2. Pracodawca powinien czynić wysiłki, aby uniknąć zwolnień (np. przeniesienia do zaprzyjaźnionych przedsiębiorstw, zakończenie prac pracowników czasowych i niepełnoetatowców, ułatwienie wcześniejszych emerytur, zlikwidowanie nadgodzin i zawieszenie rekrutacji),
3. Pracodawcy powinni konsultować się przed zwolnieniami z przedstawicielami związków zawodowych i pracowników,
4. Pracodawca powinien ustanowić rozsądne kryteria i uczciwie je stosować do wyboru pracowników do zwolnień.

W przypadku niesprawiedliwych zwolnień pracodawcy nie są tylko zobowiązani do zapłacenia zarobków za okres kiedy pracownik był zwolniony ale nawet do przywrócenia zwolnionego. Nieformalne oczekiwania pracowników i przeszkody formalne dotyczące zwolnień są kręgosłupem systemu zatrudnienia przez całe życie. Pomimo trudności w mierzeniu zasięgu osób pozostających w takim systemie szacuje się, że około 20% siły roboczej może być określonych, jako pracownicy zatrudnieni przez całe życie (tj. pracownicy, którzy zatrudnili się, jako absolwenci i nigdy nie byli zatrudnieni poza obecną firmą)[25]. Ta średnia zawiera istotne różnice w odniesieniu do płci, wielkości firmy i poziomu edukacji. Np. proporcja pracowników na całe życie wśród mężczyzn z wyższym wykształceniem w dużych firmach wynosi około 55%. Udział męskich pracowników w instytucjach rządowych zostających w tej samej pracy sięga 65%. Fakt, że tylko około jeden na pięciu pracowników może być sklasyfikowany, jako zatrudniony przez całe życie nie oznacza, że reszta to pracownicy, zatrudnionymi na czas określony. Około 70% z siły roboczej jest zatrudnionych na całym etacie na czas nieokreślony.

2.3.2. Wewnętrzna elastyczność

Zgodnie z praktyką zatrudnienia przez całe życie pracownicy są szkoleni wewnątrz zakładu pracy, a awanse i podwyżki opiera się o zasadę starszeństwa. Rzeczywiste operacje na tym systemie personalnym są raczej elastyczne: w okresie spowolnienia gospodarczego wdrażane są zróżnicowane instrumenty takie jak ograniczenie ilości nadgodzin, zmiany umów, ograniczenie rekrutacji lub nieprzedłużanie umów nowym pracownikom, a także pożyczanie lub transfer pracowników do współpracujących firm w przeciwieństwie do użycia rozwiązań radykalnych jak zwolnienia[26]. Korporacje japońskie w odpowiedzi na zróżnicowaną sytuację podczas cykli ekonomicznych stosują

[25] H. Ono, *Lifetime Employment in Japan: Concepts and Measurements*, „SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance", Nr 624, 2006.

[26] *Labour situation in Japan and analysis: General overview 2006/2007*, Tokyo: Japan Institute for Labour Policy and Training, 2006, s. 33.

raczej szeroki zakres elastycznych buforów wewnątrz firmy niż politykę polegającą na zwalnianiu i przyjmowaniu pracowników. W japońskich przedsiębiorstwach wewnętrzna elastyczność kreowana jest poprzez elastyczność czasu pracy, elastyczność płacową i elastyczność funkcjonalną.

TABELA 3
Typy zatrudnienia w Japonii

Typ zatrudnienia (*nazwa angielska/japońska*)	**Definicja**
Stały pracownik pełnotetatowy *(Regular worker/Seishain)*	Pracownik zatrudniony na stale, za wyłączeniem niepełnoetatowców i pracowników pożyczonych
Pracownik niestały (*Non-regular worker / Hi-Seishain*)	Pracownik zatrudniony w sposób odmienny od stałego pracownika pełnoetatowego
Pracownik zatrudniony na czas określony *(Contract worker / Keiyaku Shain)*	Pracownik z umową na czas określony. Zwykle jest zatrudniany ze względu na swoje specyficzne umiejętności na ściśle określony czas.
Pracownik zatrudniony na czas określony *(Contract worker / Shokutaku Shain)*	Pracownik ponownie zatrudniony po przejściu na emeryturę z umową na czas określony.
Pracownik wypożyczony z innego przedsiębiorstwa *(Worker on loan from other companies / Shukkoku Shain)*	Pracownik wysłany do innego przedsiębiorstwa na podstawie umowy o czasowym przeniesieniu z macierzystej firmy.
Pracownicy tymczasowi *(Dispathed workers / Haken Roudousha)*	Pracownicy tymczasowi zatrudnieni w agencji pracy tymczasowej. Zarejestrowani pracownicy tymczasowi – osoby zarejestrowane w agencji, lecz nie będący jej pracownikami. Zatrudnieni pracownicy tymczasowi – osoby zatrudnione w agencji wynajęte do innych przedsiębiorstw .
Pracownik dorywczy *(Temporary worker / Rinjiteki Koyousha)*	Pracownik z umową na okres mniejszy niż miesiąc lub wynajęty na dniówki.
Pracownicy niepełnoetatowi *(Part-time workers / Paato, Arubaito)*	Pracownicy których wymiar czasu pracy (dobowy lub tygodniowy) jest mniejszy niż stałych pracowników pełnoetatowych z okresem trwania umowy dłuższym niż miesiąc, bądź też zatrudnieni na stałe.
Inni (*Others)*	Pracownicy zatrudnieni na innych niż powyższe zasadach.

Źródło: K. Chatani, *From corporate-centred security to flexicurity in Japan*, „Employment Working Paper" nr 17/2008, International Labour Organization, Genewa 2008.

W japońskim systemie występuje zróżnicowanie godzin pracy. Rzeczywiste godziny pracy są zmieniane razem z cyklem biznesowym. Podczas recesji, w celu uniknięcia zwolnień, czas pracy pracowników stałych jest zmniejszany (zwłaszcza nadgodziny). Z drugiej strony w okresie prosperity czas pracy jest zwiększany (pracownicy spłacają swój dług za brak zwolnień podczas recesji). Zmiany w układzie godzin pracy odgrywają znaczącą rolę w regulacji godzin pracy. W 2002 r. udział pracowników pracujących więcej niż 50 godzin w tygodniu kształtował się w Japonii na 28% w porównaniu do 20% w USA, 15% w Wielkie Brytanii, 5% w Danii i 1,4% w Holandii. Pracownicy podlegają nielimitowanym nadgodzinom, a pomimo górnego limitu 360 godzin w roku, nie ma sankcji za jego pogwałcenie. Premia za nadgodziny jest bardzo niska w porównaniu do międzynarodowych standardów oraz występuje wysoki odsetek niepłatnych nadgodzin. Można zaobserwować również niskie zainteresowanie rocznymi płatnymi zwolnieniami i urlopami[27]. W Japonii ponadto występuje zróżnicowanie umów o pracę, przy czym można zaobserwować zwiększającą się liczbę elastycznych form zatrudnienia. W tabeli 3 przedstawiono typy zatrudnienia oraz ich definicje.

Należy przy tym podkreślić, iż definicja pracowników niepełnoetatowych wymaga zastrzeżenia, gdyż często termin nie odzwierciedla rzeczywistego statusu zatrudnienia i warunków pracy. Faktycznie 27 % pracowników nazywanych niepełnoetatowcami (*paato, arubaito*) pracuje w swoim miejscu pracy ponad 35 godzin tygodniowo. W wielu przypadkach są oni traktowani mniej korzystnie od stałych pracowników etatowych. Część z nich pracuje również w wymiarze przekraczającym 250 dni w roku, co łącznie z wymiarem czasu pracy ponad 35 godzin w tygodniu stanowi ekwiwalent pełnego etatu[28].

System wynagradzania oparty na stażu jest również blisko związany z systemem zatrudnienia przez całe życie. W Japonii zarobki są określane przez długość pracy, wiek i wykształcenie. Z zasady zarobki pracowników zatrudnionych krótko są niższe, podczas gdy zarobki zatrudnionych przez dłuższy czas są zdecydowanie wyższe. Ten system wynagradzania oparty o staż pracy oznacza, że zarobki nie są określone przez wykonywanie pracy czy też jej istotę. Kwota wynagrodzenia pozostaje taka sama nawet, gdy pracownik zostaje transferowany wewnętrznie do innej pracy lub też jej istota zostaje zmieniona[29]. Japoński system wynagradzania oparty na stażu jest unikalny z tego powodu, że obejmuje nie tylko pracowników umysłowych, ale także robotników,

[27] T. Bredgaard, F. Larsen, *External ...*, s. 8.

[28] K. Chatani, *From corporate-centred security to flexicurity in Japan*, „Employment Working Paper" nr 17/2008, International Labour Organization, Genewa 2008, s. 46.

[29] T. Araki, *Labour and Employment Law in Japan*, The Japan Institute of Labour, Tokyo 2002, s. 70.

którzy tradycyjnie mają mniejsze płace i dochód. W przeciwieństwie do Danii przedsiębiorstwa w Japonii są bardziej podatne na utrzymywanie nadmiaru pracowników podczas spowolnienia ekonomicznego. Zamiast tego obniżki elastyczności zarobków i redukcja godzin pracy są najbardziej znaczącym buforem podczas fluktuacji ekonomicznych.

Elastyczność funkcjonalna w Japonii bazuje na systemie szkoleń pracowników w zakładzie w długim okresie czasu. Składa się on z szeregu różnych cech: przenosin pomiędzy funkcjami i zadaniami pracy (zarówno horyzontalnie jak i w pionie) wewnętrznych zmian pracy, elastycznej organizacji pracy, równych umiejętności pracowników oraz szkolenia w czasie pracy. Właściwe to jest systemowi zatrudnienia przez całe życie, ponieważ odkąd przedsiębiorstwa poczyniły specyficzne dla nich inwestycje w kapitał ludzki, zainteresowane są zatrudnianiem kluczowych pracowników przez długi okres czasu. W ten sposób odzyskują zainwestowany kapitał. Nowo zatrudnieni absolwenci są zwykle szkoleni w różnych rodzajach pracy, w wielu wydziałach wewnątrz przedsiębiorstwa lub grupy korporacyjnej. Poprzez taką szeroką rotację przedsiębiorstwo może ocenić wykonanie pracy i określić jej typ, do którego nowy pracownik będzie pasował najlepiej. Takie wyznaczanie stanowisk i transfery są dokonywane łącznie z zarządzaniem systemem awansów opartym na stażu pracy, jak również wewnętrznymi kompetencjami. W umowie pracownika warunki pracy zwykle są niezbyt ściśle określone, co ułatwia możliwość funkcjonalnej adaptacji. Przedsiębiorstwa dostosowują się do recesji poprzez zamrażanie nowych przyjęć i zwalnianie na emeryturę starszych pracowników.

2.3.3. Zewnętrzne bezpieczeństwo: bezpieczeństwo dochodów i zatrudnienia

System wysokiej wewnętrznej elastyczności i bezpieczeństwa zatrudnienia jest odzwierciedleniem niskiego zewnętrznego bezpieczeństwa. Ponieważ prywatne firmy i instytucje publiczne tradycyjnie dostarczały bezpieczeństwa zatrudnienia poprzez system zatrudnienia przez całe życie, nie było naglącej potrzeby na wprowadzenie rozwiązań dotyczących bezpieczeństwa socjalnego i bezpieczeństwa zatrudnienia. Dlatego też do niedawna polityka rynku pracy nie odgrywała znaczącej roli i była nakierowana głównie na utrzymywanie stabilności pracy. Polityka rynku pracy była zogniskowana raczej na dotowaniu miejsc pracy niż na ich kreacji i redukcji bezrobocia. Ubezpieczenie od bezrobocia w Japonii jest raczej ubezpieczeniem zatrudnienia wspierającym jego utrzymanie niż kompensującym zarobki. Zyskiem jest dobra ochrona pracowników już zatrudnionych wewnątrz jakiejś firmy z publiczną polityką

rynku pracy wspierającą polityki koncentrujące się na krótko okresowej pracy, szkoleniach i transferach pomiędzy pracami[30]. Odzwierciedleniem tego jest jeden z najniższych wydatków na politykę rynku pracy wśród krajów OECD. 70-80% wydatków rządowych przeznaczonych na pomoc bezrobotnym i aktywną politykę rynku pracy pochodzi z kontrybuowanych dochodów. Składki dla bezrobotnych są gromadzone w 50% od pracodawców i 50% od pracowników, składki na politykę rynku pracy zaś gromadzone są całkowicie od pracodawców. Ta mocna zależność od składek czyni politykę rynku pracy wrażliwą na fluktuację cyklu biznesowego. Podczas recesji, kiedy bezrobocie wzrasta, zasiłki dla bezrobotnych zwiększają się również, co czyni trudnym przełamanie zaklętego koła i dostarcza przedsiębiorstwom mocnych bodźców do unikania zwolnień[31].

Zaprezentowane trzy modele flexicurity pokazują jak odmienne może być podejście do problemu elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. W zależności od kraju i rozwiązań w nim przyjętych, problem elastyczności może być rozwiązywany wewnątrz przedsiębiorstwa poprzez elastyczność czasu pracy płacową, czy też funkcjonalną. Jednakże można kwestie z nią związane próbować rozwiązać na zewnętrznym rynku pracy np. poprzez zewnętrzną elastyczność numeryczną.

Również odmienne podejście jest do kwestii związanej z bezpieczeństwem. W Danii np. ważną kwestią jest bezpieczeństwo zatrudnienia, z kolei w Japonii na pierwszym miejscu stawia się bezpieczeństwo etatu. Jednakże należy zauważyć, iż w każdym omawianym przypadku modele nie obejmują wszystkich kwestii związanych z ogólnym zatrudnieniem, czego efektem są powstające problemy np. sytuacja młodych osób w Japonii. Istotnym wydaje się również docenienie roli dialogu społecznego i współpracy organizacji związkowych i przedstawicieli pracodawców z instytucjami rządowymi w celu wypracowania jak najlepszych rozwiązań. Udział partnerów społecznych we wprowadzaniu polityki flexicurity zgodny jest z polityką Unii Europejskiej. W komunikacie Komisji Europejskiej „Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity" czytamy: „Komisja zachęca państwa członkowskie do współpracy z partnerami społecznymi w celu zawarcia wypracowanych przez nich metod wdrożenia modelu flexicurity w krajowych programach reform."[32] Przykłady duński

[30] O. Passet, *Stability and Change: Japan's employment system under pressure*, [w:] P. Auer, S. Cazes (red.) *Employment Stability in an Age of Flexibility – Evidence from Industrialised Countries*, Geneva, ILO 2002, s. 159-218.

[31] T. Bredgaard, F. Larsen, *Comparing Flexicurity in Denmark and Japan,* „Flexicurity Research Paper" Tilburg 2007, s. 21.

[32] Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity,* KOM (2007) 359, Bruksela 2007, s. 10.

i holenderski pokazują, że porozumienie partnerów społecznych, zarówno na szczeblu centralnym, jak i poziomach lokalnych (układy zbiorowe) jest kluczowe do wypracowania skutecznego modelu flexicurity. Zapewnia to równowagę pomiędzy bezpieczeństwem i elastycznością. Poprzez to osiąga się ochronę nietypowych form zatrudnienia jak to jest w Holandii, czy też wysoką elastyczność ilościową w Danii, która jednakże występuje łącznie z wysokim poziomem ochrony socjalnej bezrobotnych i powszechnością programów aktywizujących.

Literatura

1. Andersen S.K., Mailand M., *The Danish Flexicurity Model. The Role of the Collective Bargaining System,* Employment Relations Research Centre FAOS, University of Copenhagen 2005.
2. Araki T., *Labour and Employment Law in Japan*, The Japan Institute of Labour, Tokyo 2002.
3. Barbier J.C., *From political strategy to analytical research and back to politics, a sociological approach of flexicurity*, [w:] Jørgensen H., Madsen P.K. (red.), *Flexicurity and Beyond – Finding a New Agenda for the European Social Model*, DJØF Publishing, Copenhagen 2007.
4. Bovenberg L., Wilthagen T., Bekker S., *Flexicurity: Lessons and Proposals from the Netherlands,* CESifo DICE Report 4/2008,
5. Bredgaard T., Larsen F., *Comparing Flexicurity in Denmark and Japan,* „Flexicurity Research Paper" Tilburg 2007.
6. Bredgaard T., Larsen F., *External and internal flexicurity,* IIRA European Congress, Copenhagen 2010.
7. Bredgaard T., Larsen F., Madsen P. K., *The flexible Danish labour market – a review,* „CARMA Research papers" nr 1/2005, Aalborg University.
8. Chatani K., *From corporate-centred security to flexicurity in Japan*, „Employment Working Paper" nr 17/2008, International Labour Organization, Genewa 2008.
9. Czerwińska K., *Flexicurity jako koncepcja polityki społecznej i zatrudnienia*, „Polityka Społeczna" nr 3/2008.
10. *Flexicurity in Denmark introduction to the Danish market model,* Dansk Arbejdsgiverforening, Kopenhaga 2008.
11. *Flexicurity. Bezpieczny i elastyczny rynek pracy,* Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, Departament Rynku Pracy, Warszawa 2009.
12. Kłos B., *Flexicurity w polityce Unii Europejskiej,* „Infos zagadnienia społeczno gospodarcze" nr 16 (63), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2009.
13. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Wspólne zasady wdrażania modelu flexicurity,* KOM (2007) 359, Bruksela 2007.
14. *Labour situation in Japan and analysis: General overview 2006/2007*, Tokyo: Japan Institute for Labour Policy and Training, 2006.
15. Lang D., *Duński model elastycznego bezpieczeństwa (flexicurity). Wzór do naśladowania?*, „Problemy Polityki Społecznej" nr 8/2005.

16. Lewandowski P., Skrok Ł., *Flexicurity diagnoza na dziś, działanie na jutro,* Lewiatan, Warszawa 2009.
17. Makuch M., *Podstawowe wskaźniki flexicurity w krajach Unii Europejskiej. Analiza komparatywna*, [w:] Wrzeszcz-Kamińska G. (red.), *Spójność społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, Wyższa Szkołą Handlowa, Wrocław 2009.
18. Marchlewska K., *W stronę flexicurity, czyli duński model elastycznego bezpieczeństwa dla UE,* „Polityka Społeczna" nr 7/2007.
19. Obadić A., *The Danish flexicurity labour market policy concept*, „FEB – Working Paper Series" nr 4/2009, University of Zagreb 2009.
20. Ono H., *Lifetime Employment in Japan: Concepts and Measurements*, „SSE/EFI Working Paper Series in Economics and Finance", Nr 624, 2006.
21. Passet O., *Stability and Change: Japan's employment system under pressure*, [w:] Auer P., Cazes S. (red.) *Employment Stability in an Age of Flexibility – Evidence from Industrialised Countries*, Geneva, ILO 2002.
22. Rymsza M., *W poszukiwaniu równowagi między elastycznością rynku pracy i bezpieczeństwem socjalnym. Polska w drodze do flexicurity?,* [w:] Rymsza M. (red.), *Elastyczny rynek pracy i bezpieczeństwo socjalne. Flexicurity po polsku?,* Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2005.
23. van Oorschot W., *Flexible work and flexicurity policies in the Netherlands. Trends and experiences,* „Transfer" 2004, vol. 10, nr 2.
24. Visser J., Wilthagen T., Beltzer R., Koot-van der Putte E., *The Netherlands from Atypicality to Typicality,* [w:] Sciarra S., Davies P., Freedland M. (red.) *Employment Policy and the Regulation of Part –time Work in the European Union: A Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 2004.
25. Wilthagen T., *Flexicurity: A New Paradigm for Labour Market Reform?,* Flexicurity Research Programme FX Paper nr 1, 1998.
26. Zakrzewski W., *Rynek pracy w Danii*, „Polityka Społeczna" nr 11-12/2005.

3

Koncepcja i Metodologia Badań

Badanie dotyczy możliwości wdrażania koncepcji flexicurity w województwie podlaskim i jest powiązane z realizacją projektu *Flexicurity – szansa na zrównoważony rozwój rynku pracy.*

Projekt finansowany jest w ramach Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki 2007-2013, Priorytetu VIII Regionalne Kadry Gospodarki, Działania 8.1 Rozwój pracowników i przedsiębiorstw w regionie, Poddziałania 8.1.3 Wzmacnianie lokalnego partnerstwa na rzecz adaptacyjności. Celem projektu jest upowszechnienie idei flexicurity wśród uczestników rynku pracy oraz wypracowanie w ramach dyskusji i badań, propozycji modelu flexicurity odpowiadającego potrzebom i uwarunkowaniom regionalnym.

Brak danych w zakresie możliwości prowadzenia polityki flexicurity w regionie, zrodził potrzebę badań, celem stworzenia modelu adekwatnego do warunków lokalnych.

Głównym celem badania realizowanego w ramach projektu *Flexicurity – szansa na zrównoważony rozwój rynku pacy,* jest dostarczenie informacji na temat obecnie podejmowanych działań w kontekście wdrażania poszczególnych komponentów flexicurity oraz warunków tworzenia modelu dostosowanego do potrzeb podlaskiego rynku pracy. Celem badania jest także określenie stopnia znajomości i akceptowalności idei flexicurity wśród przedstawicieli różnych grup interesariuszy oraz zapoznanie się z ich subiektywnymi, indywidualnymi ocenami możliwości realizacji koncepcji flexicurity w regionie.

Ponadto badanie pozwala na zidentyfikowanie kluczowych kierunków rozwoju rynku pracy umożliwiających stworzenie płaszczyzny dla debaty publicznej prowadzącej do określenia społecznie pożądanych celów i sposobów ich osiągnięcia.

Istotą badania jest również analiza ewentualnego wpływu narzędzi flexicurity na sytuację ekonomiczną firmy oraz możliwości wdrażania komponentów w kontekście relacji między pracodawcą a pracownikiem.

Pierwszy etap badań stanowił przeprowadzenie indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) na próbie 45 pracowników, pracodawców oraz przedstawicieli strony rządowo-samorządowej. Badanie tych podmiotów umożliwiło m.in. weryfikację czynników kształtujących sytuację na podlaskim rynku pracy oraz wyjaśnienie relacji między pracodawcami i pracownikami poprzez identyfikację przyczyn konfliktów oraz wzajemnych oczekiwań obu stron. Na podstawie analizy zebranych odpowiedzi przygotowano narzędzia, które wykorzystano w kolejnych fazach badania.

Drugi etap stanowiło badanie o charakterze ilościowym, którym objęto przedstawicieli pracodawców i pracowników. Następnie przeprowadzono zogniskowane wywiady grupowe, mające na celu poznanie opinii respondentów na temat możliwości implementacji modelu flexicurity opierającego się na czterech komponentach: elastycznych i przewidywalnych warunkach umów, aktywnej polityce rynku pracy, kompleksowych strategiach uczenia się przez całe życie oraz nowoczesnych systemach zabezpieczenia społecznego.

Wyniki badania wzmocniły poglądy wyrażone w trakcie seminarium, które stanowiło ostatni, czwarty etap procesu badawczego.

W ramach prowadzonego badania wykorzystano następujące techniki badawcze:

- Desk Research (DR)
- Indywidualne wywiady pogłębione (IDI),
- Ilościowe badanie ankietowe
- Zogniskowane wywiady grupowe (FGI),
- Seminarium (S).

W ramach badania desk research przeprowadzono analizę literatury naukowej, raportów oraz innych opracowań dotyczących koncepcji flexicurity. Analiza źródeł wtórnych została przeprowadzona, jako wstępny etap realizacji badania i stała się podstawą opracowania narzędzi do indywidualnych wywiadów pogłębionych, jak również scenariuszy zogniskowanych wywiadów grupowych.

W celu poznania opinii przedstawicieli stron dialogu społecznego na temat możliwości wykorzystywania oraz kierunków dostosowywania modelu flexicurity do potrzeb regionu, zastosowano technikę indywidualnego wywiadu pogłębionego (IDI). Wywiady prowadzono przy użyciu narzędzia, stanowiącego listę pytań pogrupowanych w następujące bloki tematyczne: rola pracy w życiu człowieka, wizerunek idealnego pracodawcy-pracownika, specyfika podlaskiego rynku pracy, elastyczność i bezpieczeństwo na rynku pracy a sprawność funkcjonowania rynku pracy w wymiarze regionalnym. Pytania były modyfikowane w trakcie wywiadów w zależności od przebiegu rozmów z respondentami. W ramach badania przeprowadzono 45 wywiadów z repre-

zentantami strony rządowo-samorządowej (15,5%), pracodawców (33,3%) oraz pracowników (51%). Respondenci zostali wytypowali przez członków Wojewódzkiej Komisji Dialogu Społecznego (WKDS) i stanowili przedstawicieli aktywnych uczestników dialogu społecznego.

Na podstawie badań DR oraz analiz wyników badań jakościowych przygotowano kwestionariusz, który został wykorzystany do przeprowadzenia ilościowego badania ankietowego. Badanie miało na celu pogłębienie wiedzy na temat informacji zebranych w pierwszym etapie oraz poznanie opinii respondentów na temat poszczególnych komponentów flexicurity. Kwestionariusz podzielono na pięć następujących części:

- Elastyczne i przewidywalne warunki umów
- Skuteczna, aktywna polityka rynku pracy
- Kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie
- Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego
- Ścieżki dochodzenia do flexicurity

W częściach poświęconych komponentom flexicurity, znalazły się pytania dotyczące rzeczywistego oraz pożądanego stopnia stosowania narzędzi, ich znajomości oraz możliwości oddziaływania na sytuację ekonomiczną firmy. Kwestionariusz zawierał pytania zamknięte jak również otwarte. Badanie przeprowadzono na próbie 75 przedstawicieli pracodawców i pracowników. Pracodawcy stanowili 49,3%, a pracownicy 50,7% populacji. W badanej próbie znaleźli się przedstawiciele małych (50,7%), średnich (28%) i dużych (21,3%) przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa małe zdefiniowano jako podmioty zatrudniające do 49 pracowników. Przedsiębiorstwa średnie to podmioty zatrudniające od 50 do 249 pracowników, natomiast duże posiadają 250 i więcej zatrudnionych. Zebrany materiał stał się podstawą wyjściową do przeprowadzenia kolejnego etapu procesu badawczego – badania fokusowego.

Zogniskowane wywiady grupowe (FGI) przeprowadzono w celu weryfikacji i obiektywizacji wyników indywidualnych wywiadów pogłębionych oraz ilościowego badania ankietowego. Wywiady prowadzono podczas *warsztatów liderów idei flexicurity,* równolegle w trzech ośmioosobowych grupach. Przygotowano cztery scenariusze rozmów, z których każdy dotyczył innego komponentu modelu flexicurity. Scenariusze stanowiły podstawę luźnej dyskusji. Rozmowy zostały nagrane za pomocą dyktafonu. Wywiady dotyczące poszczególnych komponentów, moderowane były przez czterech różnych ekspertów.

Ostatnim etapem procesu badawczego było seminarium, które pozwoliło na uzyskanie pogłębionych danych o charakterze jakościowym, doskonale uzupełniając wcześniej prowadzone analizy. Seminarium zorganizowano 29 i 30 listopada 2010 r. w Barszczewie. W spotkaniu wzięli udział przedstawiciele

stron dialogu społecznego oraz naukowcy zainteresowani koncepcją flexicurity. Podczas seminarium zaprezentowano m.in. wstępne wyniki badań oraz przeprowadzono dyskusję nad problemami podlaskiego rynku pracy oraz możliwości implementacji modelu flexicurity.

Przyjęta kompozycja technik badawczych pozwoliła na przeprowadzenie całościowych analiz przy zastosowaniu danych ze źródeł wtórnych, jak również metod jakościowych i ilościowych.

Zebrany podczas badań materiał stanowi skuteczne narzędzie promocji idei flexicurity wśród przedsiębiorców, pracowników, przedstawicieli strony rządowo-samorządowej, a także innych osób zainteresowanych problematyką rynku pracy.

4

NARZĘDZIA FLEXICURITY W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM

4.1. Elastyczne i przewidywalne warunki umów

Podstawę wypracowania równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem na rynku pracy stanowi korzystanie ze zróżnicowanych form nowoczesnego prawa pracy, form organizacji pracy oraz układów zbiorowych.

4.1.1. Znajomość elastycznych warunków umów

Elastyczne formy zatrudnienia i organizacji pracy mają zwiększać konkurencyjność przedsiębiorstw, sprzyjać zaspokajaniu potrzeb zarówno pracodawców, jak i pracowników oraz ograniczać rozmiary pracy nierejestrowanej. Cechą właściwą nowoczesnych umów jest wskazywanie na związek wydajności pracy i wysokości wynagrodzenia.

Wprowadzenie do zagadnień z zakresu elastycznych warunków umów stanowiło pytanie o poziom znajomości form zatrudnienia i organizacji czasu pracy, skierowane zarówno do pracodawców, jak i pracowników (wykres 1).

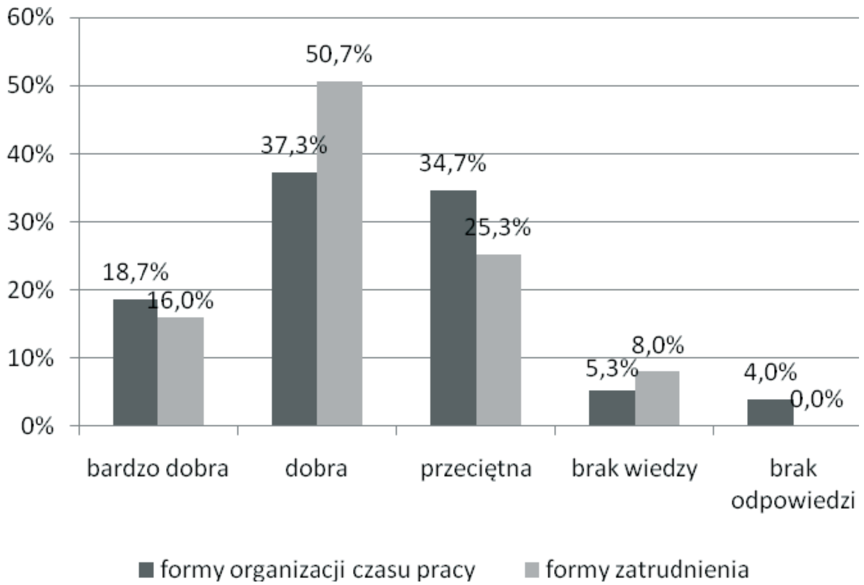
Bardzo dobrą i dobrą wiedzę w zakresie form zatrudnienia deklaruje 66,7% badanych, w przypadku form organizacji pracy 56%. Jednocześnie uwagę zwraca fakt, iż w odniesieniu do form organizacji czasu pracy więcej osób określa swoją wiedzę jako przeciętną – różnica w stosunku do form zatrudnienia wynosi tu aż 9,4%.

Analizie poddano również rozkład odpowiedzi z uwzględnieniem wielkości przedsiębiorstw reprezentowanych przez respondentów. Niepokojące są częste deklaracje co do braku wiedzy o zróżnicowaniu form zatrudnienia wśród przedstawicieli firm zatrudniających 50-249 osób (19%) oraz powyżej 250

osób (12,5%) (wykres 2). Dobrą i bardzo dobrą wiedzę deklarują głównie (81,6%) osoby z przedsiębiorstw liczących do 49 osób.

WYKRES 1

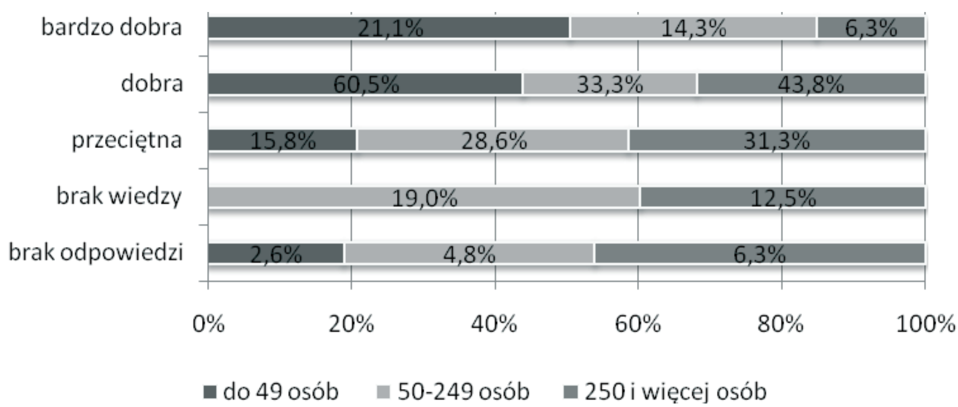
Znajomość form zatrudnienia i organizacji czasu pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

WYKRES 2

Znajomość form zatrudnienia a wielkość przedsiębiorstwa

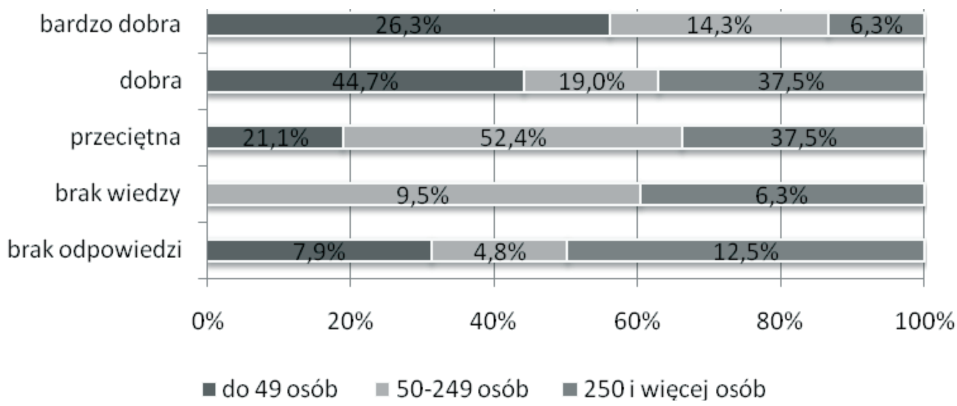


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Podział na wielkość przedsiębiorstw uwzględniono również przy analizie form organizacji czasu pracy (wykres 3). Wysoki poziom braku wiedzy w tym zakresie wykazują – podobnie jak w przypadku form zatrudnienia – głównie badani z firm średniej wielkości (9,5%) i większych (6,5%). Należy przy tym podkreślić, iż reprezentanci firm zatrudniających 250 i więcej osób, dość często unikali odpowiedzi (12,5%). Rozeznanie w tematyce organizacji czasu pracy okazuje się być domeną głównie małych firm – określających swoją wiedzę jako dobrą lub bardzo dobrą aż w 71% przypadków.

WYKRES 3

Znajomość form organizacji czasu pracy a wielkość przedsiębiorstwa

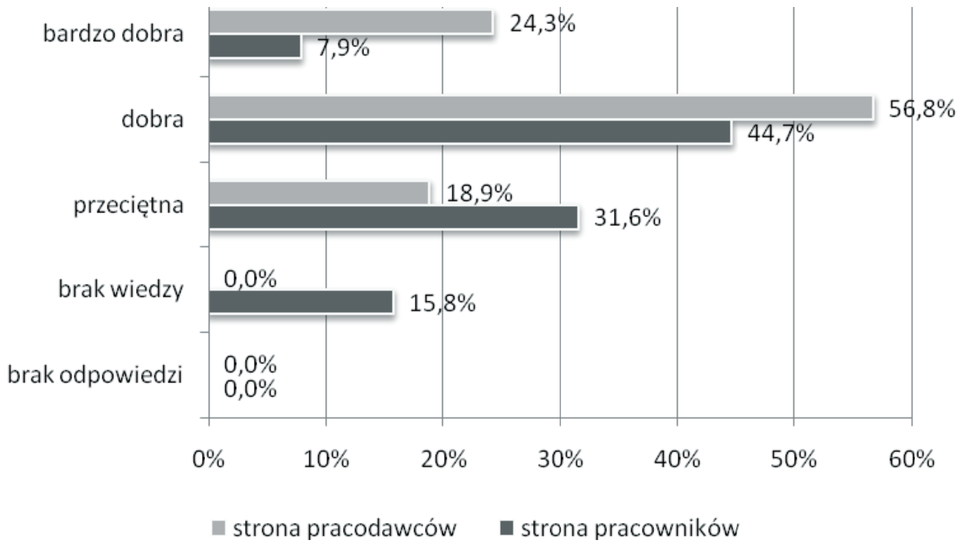


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Przegląd wypowiedzi w podziale na przedstawicieli pracodawców i pracowników w odniesieniu do form zatrudnienia wypada zdecydowanie na korzyść pierwszej grupy (wykres 4).

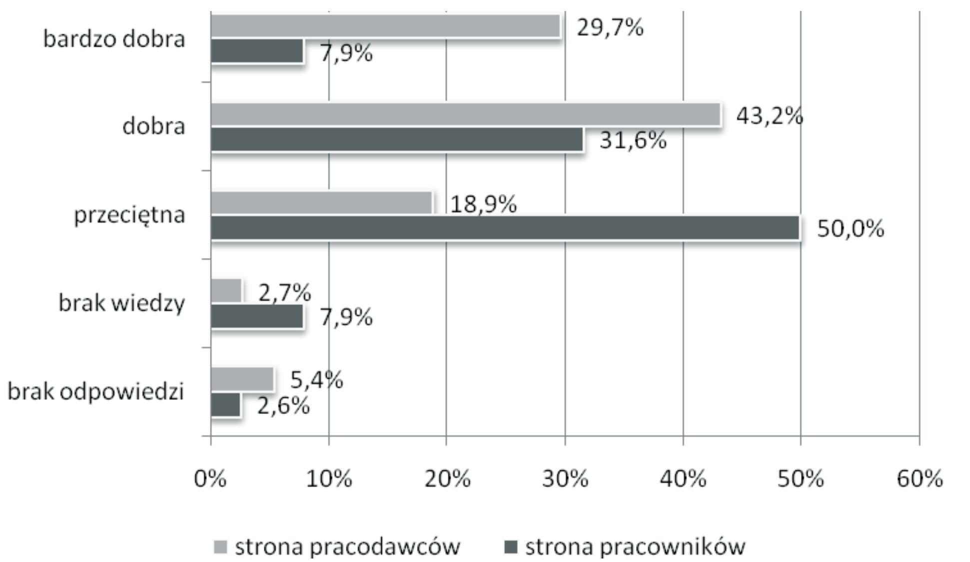
Deklaracje w zakresie znajomości form organizacji czasu pracy są mniej korzystne szczególnie dla pracowników (wykres 5). Dobrą i bardzo dobrą wiedzę deklaruje aż 72,9% pracodawców i zaledwie 39,5% osób zatrudnionych w podlaskich przedsiębiorstwach. Połowa pracowników utrzymuje, iż ich wiedza w tym obszarze jest przeciętna.

WYKRES 4
Znajomość form zatrudnienia wśród pracodawców i pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37 (strona pracodawców), N=38 (strona pracowników).

WYKRES 5
Znajomość form organizacji czasu pracy wśród pracodawców i pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37 (strona pracodawców), N=38 (strona pracowników).

Zauważa się potrzebę dalszego upowszechniania wiedzy z zakresu form zatrudnienia i form organizacji czasu pracy. Wzmocnieniu powinny ulec działania skierowane w szczególności do przedstawicieli przedsiębiorstw zatrudniających 250 i więcej osób oraz pracowników. Uczestnicy wywiadów grupowych potwierdzili te obserwacje wskazując, iż w małych firmach relacje między kierownikami i kadrą są bardziej podmiotowe, co sprzyja elastyczności w godzeniu potrzeb obu stron. Podejście takie jest jednak nadal bardzo rzadkie w większych przedsiębiorstwach.

4.1.2. Rzeczywisty oraz pożądany stopień wykorzystywania różnych form zatrudnienia oraz organizacji czasu pracy

Diagnozie rzeczywistego oraz potencjalnego wykorzystania zróżnicowanych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy posłużyły pytania, w których respondenci opiniowali poszczególne typy porozumień umownych – tak tradycyjnych, jak i nastawionych na wzrost elastyczności i bezpieczeństwa pracy. Zbadano poziom wykorzystania różnych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy, optymalność ich struktury, preferencje pracowników i pracodawców, zakres konsultowania z pracownikami decyzji o zmianach oraz poziom trudności zatrudniania i zwalniania pracowników.

W pierwszej kolejności omówiono stopień wykorzystania poszczególnych form zatrudnienia (tabela 1).

W dużym i bardzo dużym stopniu w podlaskich przedsiębiorstwach są głównie dwie formy zatrudnienia: umowa o pracę na czas nieokreślony (79,2%) oraz umowa o pracę na czas określony (49,7%). Najrzadziej lub w ogóle nie korzysta się kolejno z następujących form: praca dorywcza (96,2%), telepraca (95,7%), praca na wezwanie (94,4%), dzielenie pracy (94,2%), praca w domu (92,2%), praca na zastępstwo (92,2%), praca tymczasowa (91,9%) oraz samo zatrudnienie (91,8%). W takiej sytuacji za dość umiarkowane można uznać wykorzystanie umów o dzieło, zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy oraz umowy-zlecenia.

Ponadto pracodawcy częściej niż pracownicy są przekonani o powszechności wykorzystania umów o pracę na czas określony (24,2% różnicy), zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy (21,4%) i umów o dzieło (15,2%), samo zatrudnienia (9,7%) i telepracy (8,6%). Pracownicy zaś częściej obserwują wykorzystanie umów o pracę na czas nieokreślony (10% różnicy), pracy tymczasowej (3,3%) i pracy w domu (2,6%).

TABELA 1
Wykorzystywanie form zatrudnienia

formy zatrudnienia	zupełne nie korzystanie	rzadkie korzystanie	przeciętne korzystanie	częste korzystanie	korzystanie w największym stopniu
umowa o pracę na czas nieokreślony	1,5%	5,5%	13,8%	30,4%	48,8%
umowa o pracę na czas określony	10,5%	17,1%	22,8%	33,2%	16,5%
zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy	33,0%	31,5%	15,5%	14,7%	5,4%
umowa o dzieło	51,2%	24,1%	13,9%	7,2%	3,7%
umowa zlecenie	41,3%	22,2%	26,1%	8,6%	1,9%
samo zatrudnienie	83,0%	8,8%		3,8%	4,4%
praca tymczasowa	79,7%	12,2%	6,5%		1,7%
praca dorywcza	88,4%	7,8%	1,7%	2,2%	
praca na zastępstwo	61,3%	30,9%	5,8%	2,1%	
praca na wezwanie	88,8%	5,6%	3,5%		2,2%
telepraca	92,2%	3,5%		2,2%	2,2%
praca w domu	90,5%	1,7%	2,2%	5,6%	
dzielenie pracy	79,2%	15,0%	3,8%	2,1%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Istotne staje są zatem zachęcanie pracodawców do korzystania w zasadzie z wszystkich elastycznych form zatrudnienia a pracowników, osób poszukujących pracy i bezrobotnych do poszukiwania korzyści w nowoczesnych porozumieniach umownych.

Odpowiedzi w odniesieniu do wykorzystania zróżnicowanych form organizacji czasu pracy są znacznie mniej podzielone niż w przypadku form zatrudnienia (tabela 2).

Niemal wszyscy respondenci (94,6%) deklarują, że w dużym lub bardzo dużym stopniu korzysta się z podstawowego systemu czasu pracy. Formy w zasadzie niewykorzystywane stanowią przede wszystkim zmniejszony wymiaru czasu pracy i system skróconego tygodnia pracy. Rzadko lub zupełnie niewykorzystywane są również indywidualne konta czasu pracy (95,7%),

przerywany system czasu pracy (92,7%), system pracy weekendowej (90,7%), indywidualny rozkład czasu pracy (86,8%), zadaniowy system czasu pracy (79,2%), zmienne godziny rozpoczynania pracy (77,2%), ruchomy system czasu pracy (75,9%) oraz równoważny system czasu pracy (69,3%).

TABELA 2
Wykorzystywanie form organizacji czasu pracy

formy organizacji czasu pracy	**zupełne nie korzystanie**	**rzadkie korzystanie**	**przeciętne korzystanie**	**częste korzystanie**	**korzystanie w największym stopniu**
podstawowy system czasu pracy	1,4%		4,1%	24,5%	70,1%
równoważny system czasu pracy	57,0%	12,3%	9,3%	13,3%	8,2%
przerywany system czasu pracy	82,7%	10,0%	3,5%	3,9%	
zadaniowy system czasu pracy	58,4%	20,8%	6,7%	14,2%	
ruchomy system czasu pracy	61,7%	14,2%	7,1%	13,4%	3,8%
system pracy weekendowej	86,3%	4,4%	2,2%	3,4%	3,8%
system skróconego tygodnia pracy	90,5%	9,5%			
zmienne godziny rozpoczynania pracy	54,3%	22,9%	10,6%	7,4%	4,9%
indywidualny rozkład czasu pracy	70,8%	16,0%		4,4%	8,8%
indywidualne konta czasu pracy	88,2%	7,5%	4,4%		
zmniejszenie wymiaru czasu pracy	88,2%	11,9%			

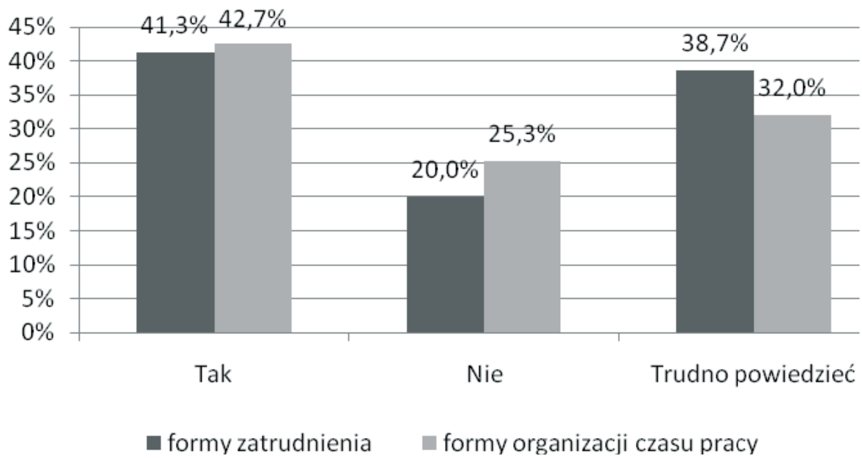
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Dostrzega się też kilka obszarów sprzecznych w opiniach pracodawców i pracowników. Pierwsi są częściej przekonani o powszechności wykorzystywania zadaniowego (21,7% różnicy) i ruchomego systemu czasu pracy (7,6%). Drudzy zaś o popularności równoważnego systemu czasu pracy (17,8%), zmiennych godzin rozpoczynania pracy (7,9%) i systemu pracy weekendowej (5,7%).

Podsumowując stwierdza się zasadność dalszych działań na rzecz promowania wśród pracodawców wykorzystania elastycznych form organizacji czasu pracy. Istotne jest też rozwiewanie stereotypów dotyczących popularności wyszczególnionych form organizacji czasu pracy i przybliżanie precyzyjnych terminów opisujących ich istotę i zastosowanie.

Kolejne pytania dotyczyły optymalności struktur form zatrudnienia i form organizacji czasu pracy w reprezentowanych przez respondentów przedsiębiorstwach. Zebrane odpowiedzi nie pozwalają na prostą interpretację sytuacji (wykres 6).

WYKRES 6
Optymalność struktury form zatrudnienia i organizacji czasu pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

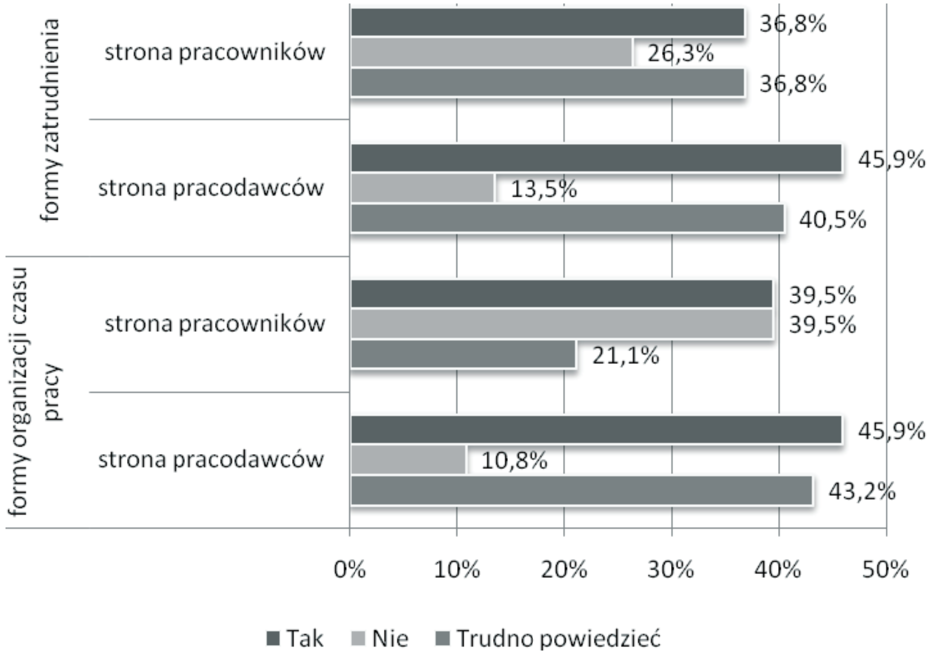
Zdaniem blisko połowy respondentów obecne struktury form zatrudnienia i organizacji czasu pracy pozwalają na zaspokojenie zarówno potrzeb pracodawców, jak i pracowników (41,3% i 42,7%). Niemniej jednak takiej pewności nie ma odpowiednio 38,7% i 32% badanych. Respondenci zdają sobie zatem sprawę z faktu, iż wykorzystywane formy mogą odbiegać od faktycznych potrzeb przedsiębiorstw, utrudniając ich dalszy rozwój,. Badani wstrzymują się jednak z ostateczną oceną sytuacji, co sugeruje konieczność pogłębionych badań w tym zakresie, prowadzonych np. przez działy personalne.

Dodatkowych wyjaśnień dostarcza przegląd odpowiedzi w podziale na pracodawców i pracowników (wykres 7). Pracodawcy częściej są przekonani o optymalności struktury form zatrudnienia (9,1% różnicy) oraz form organi-

zacji czasu pracy (6,4%). Pracownicy zaś częściej definitywnie nie potwierdzają tego stanu – o 12,8% częściej udzielają odpowiedzi „nie" w przypadku form zatrudniania i aż o 28,7% częściej w przypadku form organizacji czasu pracy. Podkreślenia wymaga duża rozbieżność w trudnościach oceny form organizacji czasu pracy – więcej problemów mieli tu pracodawcy (22,1% różnicy).

WYKRES 7

Optymalność struktury form zatrudnienia i organizacji czasu pracy w opinii pracodawców i pracowników



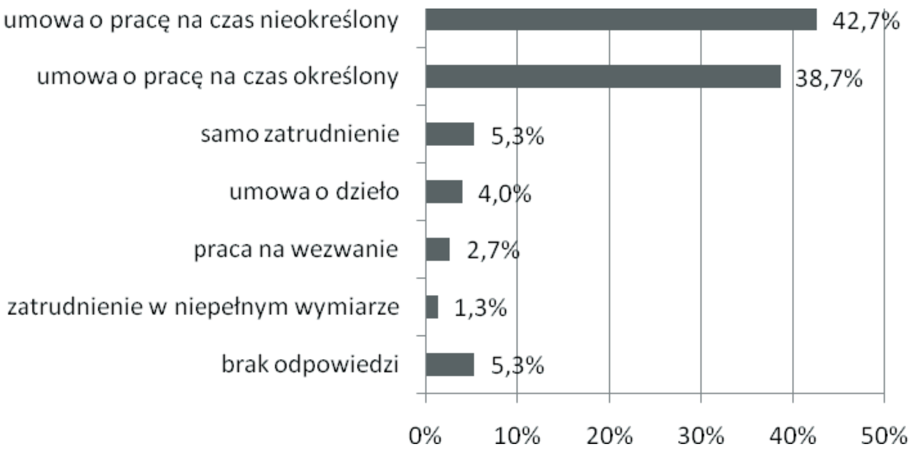
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37 (strona pracodawców), N=38 (strona pracowników).

Wiedza o optymalności form zatrudnienia i organizacji czasu pracy w podlaskich przedsiębiorstwach jest zatem powierzchowna. W poszczególnych firmach należy upowszechniać prowadzenie badań w tym zakresie oraz wdrażać rozwiązania godzące interesy pracodawców i pracowników.

W dalszej części omówione zostaną najbardziej korzystne z perspektywy pracodawców i pracowników formy zatrudnienia i organizacji czasu pracy. Wypowiedzi te pozwalają wnioskować o możliwościach godzenia interesów obydwu stron, jak również odzwierciedlają pożądane kierunku działań i aspi-

racje.Za najkorzystniejsze z perspektywy pracodawców uznaje się głównie umowę o pracę na czas nieokreślony (42,7%) i umowę o pracę na czas określony (38,7%) (wykres 8).

WYKRES 8
Najbardziej korzystne dla pracodawców formy zatrudnienia



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Rzadziej wskazuje się tu na samo zatrudnienie (5,3%), umowę o dzieło (4,0%), pracę na wezwanie (2,7%) oraz zatrudnienie w niepełnym wymiarze (1,3%).

Po uwzględnieniu podziału odpowiedzi na pracowników i pracodawców dostrzec można niewielkie rozbieżności. O umowie o dzieło wspominają tylko pracodawcy (8,1%), a o pracy na wezwanie (5,3%) i zatrudnieniu w niepełnym wymiarze (2,6%) tylko pracownicy. Ponadto pracodawcy częściej uznają za korzystne dla siebie umowy o pracę na czas określony (14,6% różnicy).

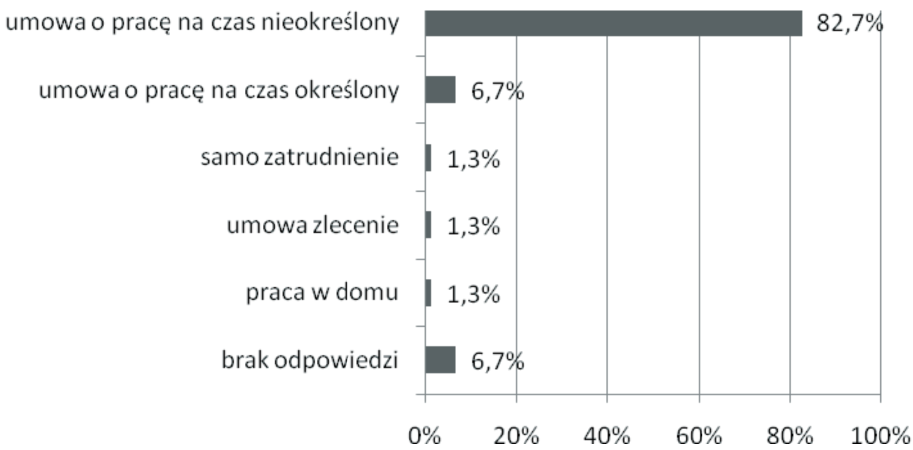
Pracodawcom należy zatem wskazywać korzyści z – nieatrakcyjnych obecnie – form zatrudnienia: samo zatrudnienia, umów o dzieło, pracy na wezwanie oraz zatrudnienia w niepełnym wymiarze. Zdecydowanej poprawy wymaga upowszechnianie – w ogóle niewspominanych tu samodzielnie przez respondentów – następujących form zatrudnienia: umowa zlecenie, dzielenie pracy, praca dorywcza, na zastępstwo, tymczasowa, w domu i telepraca.

Odpowiedzi respondentów przedstawiają się inaczej jeśli chodzi o formy zatrudnienia korzystne z perspektywy pracowników. Przede wszystkim zdecydowanie częściej (82,7%), niż w przypadku pracodawców wskazuje się

na umowę o pracę na czas nieokreślony (wykres 9). Zdecydowanie rzadziej wspomina się o umowie o pracę na czas określony (6,7%). Tu również – choć rzadziej – wspomina się o samo zatrudnieniu (1,3%). Ponadto dostrzega się korzyści z zatrudnienia w oparciu o umowę zlecenie i pracę w domu (po 1,3%). W odróżnieniu form korzystnych dla pracodawców nie wspomina się tu o umowie o dzieło, pracy na wezwanie i zatrudnieniu w niepełnym wymiarze. Niemniej podobnie jak w poprzedniej perspektywie w ogóle nie wskazuje się na korzyści z dzielenia pracy, pracy dorywczej, pracy na zastępstwo, pracy tymczasowej i telepracy.

WYKRES 9

Najbardziej korzystne dla pracowników formy zatrudnienia



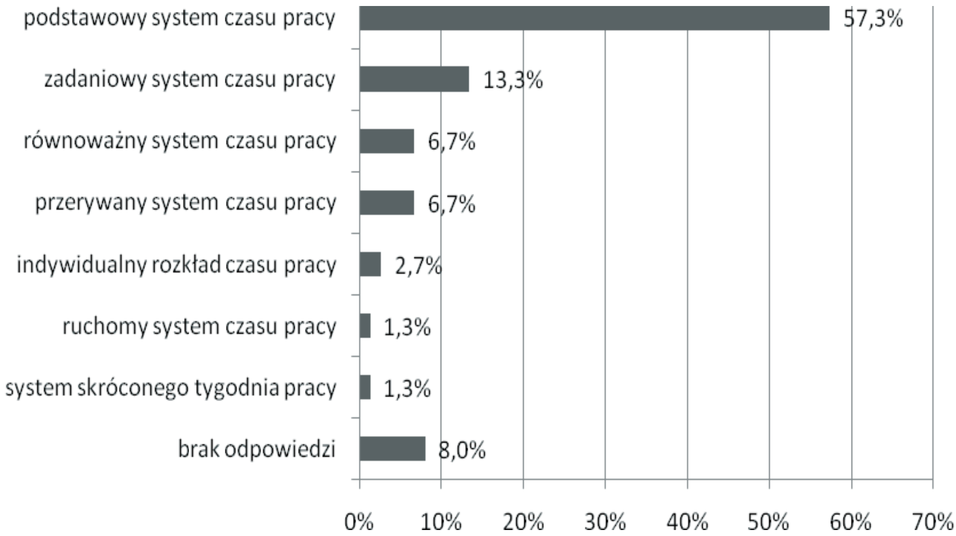
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

W podziale respondentów na pracowników i pracodawców zauważa się, iż ci pierwsi częściej (13,2% różnicy) mają trudności z oceną korzystnych dla siebie form zatrudnienia. Z drugiej strony pracodawcy bardziej arbitralnie dostrzegają korzyści pracowników z umowy o pracę na czas określony (8,2% różnicy) i nieokreślony (7,6% różnicy).

Zasadnym jest dalsze upowszechnianie dobrych praktyk stosowania znanych już, choć ciągle jeszcze mało atrakcyjnych – z perspektywy pracowników – form zatrudnienia takich jak samo zatrudnienie, umowa zlecenie i praca w domu. Niezbędne jest także szersze informowanie o pozostałych alternatywnych formach porozumień umownych.

Respondenci są podzieleni jeśli chodzi o ocenę najbardziej korzystnych dla pracodawców form organizacji czasu pracy (wykres 10).

WYKRES 10
Najbardziej korzystne dla pracodawców formy organizacji czasu pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Wprawdzie najczęściej za sprzyjający w podnoszeniu efektywności przedsiębiorstw uznaje się podstawowy system czasu pracy (57,3%) to zauważa się też kilka innych form: zadaniowy system czasu pracy (13,3%), równoważny system czasu pracy (6,7%), przerywany system czasu pracy (6,7%), indywidualny rozkład czasu pracy (2,7%) i ruchomy system czasu pracy (1,3%). W ogóle nie dostrzega się korzyści dla pracodawców z systemu pracy weekendowej, indywidualnych kont czasu pracy, zmniejszenia wymiaru czasu pracy jako rekompensaty za korzystanie z urlopu wychowawczego oraz zmiennych godzin rozpoczynania pracy.

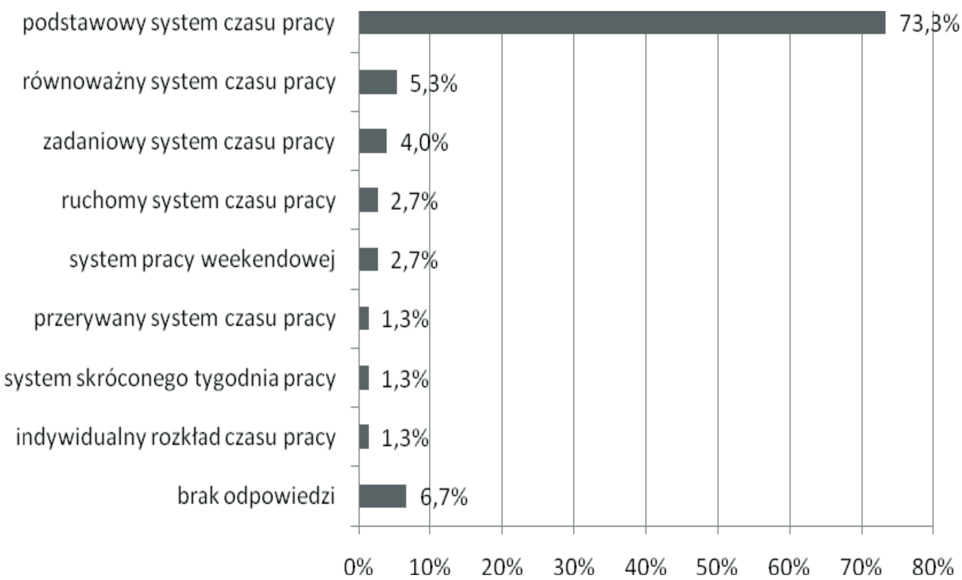
Pracownicy i pracodawcy wykazują sporo rozbieżności w postrzeganiu form organizacji czasu pracy korzystnych dla pracodawców. Okazuje się, że pracownicy dostrzegają większe korzyści z zadaniowego systemu czasu pracy (21%) oraz jako jedyni dostrzegają możliwości wykorzystywania indywidualnego rozkładu czasu pracy, ruchomego systemu czasu pracy, systemu skróconego tygodnia pracy, indywidualnych kont czasu pracy oraz zmniejszonego wymiaru czasu pracy. Pracodawcy zaś częściej dostrzegają możliwe korzyści w podstawowym systemie czasu pracy (36,2%) i równoważnym systemie czasu pracy (8,2%).

W świetle zebranych danych kierowanie uwagi pracodawców na dostrzeganie korzyści z nowoczesnych form organizacji czasu pracy wydaje się być sporym wyzwaniem. Wyniki wskazują, iż poszukiwane są raczej najprostsze do wdrożenia rozwiązania, które nie zawsze faktycznie odzwierciedlają interesy pracodawców i pracowników. Niezbędne jest zwracanie uwagi na potrzebę kształcenia właścicieli i kierowników przedsiębiorstw do zarządzania nimi.

Odnosząc się do oceny form organizacji czasu pracy korzystnych z perspektywy pracowników respondenci są znacznie bardziej jednomyślni (wykres 11).

WYKRES 11

Najbardziej korzystne dla pracowników formy organizacji czasu pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Przede wszystkim zwraca się uwagę na podstawowy system czasu pracy (73,3%). Rzadziej na równoważny system czasu pracy (5,3%), zadaniowy system czasu pracy (4%), ruchomy system czasu pracy (2,7%), system pracy weekendowej (2,7%), przerywany system czasu pracy (1,3%), system skróconego tygodnia pracy (1,3%) i indywidualny rozkład czasu pracy (1,3%). Nie wspomina się o indywidualnych kontach czasu pracy, zmniejszeniu wymiaru czasu pracy, jako rekompensacie za korzystanie z urlopu wychowawczego

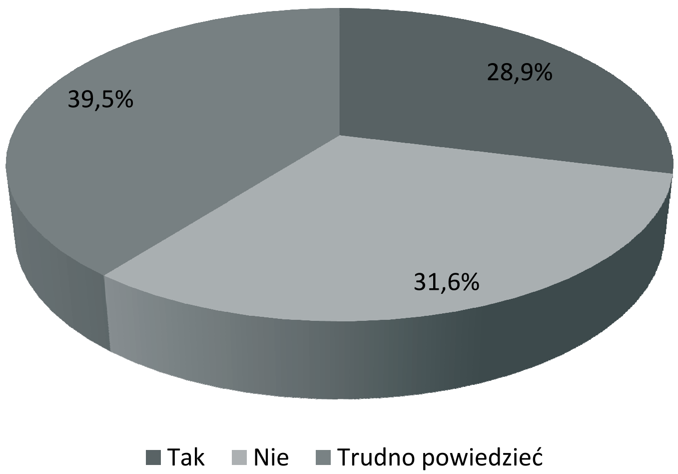
oraz zmiennych godzinach rozpoczynania pracy. Analiza z uwzględnieniem podziału odpowiedzi na pracodawców i pracowników nie pozwala dostrzec większych różnic.

Podsumowując stwierdza się, iż niezbędne jest podnoszenie wśród pracowników świadomości możliwych korzyści ze stosowania różnych form organizacji czasu pracy. Obecnie większość z nich traktowana jest z nieufnością lub mało znana.

Ponadto w badaniu ankietowym próbowano pozyskać dodatkowe informacje o powszechności konsultacji w zakresie form zatrudnienia i organizacji czasu pracy (wykres 12).

WYKRES 12

Stosowanie konsultacji z pracownikami w odniesieniu do form zatrudnienia i organizacji pracy

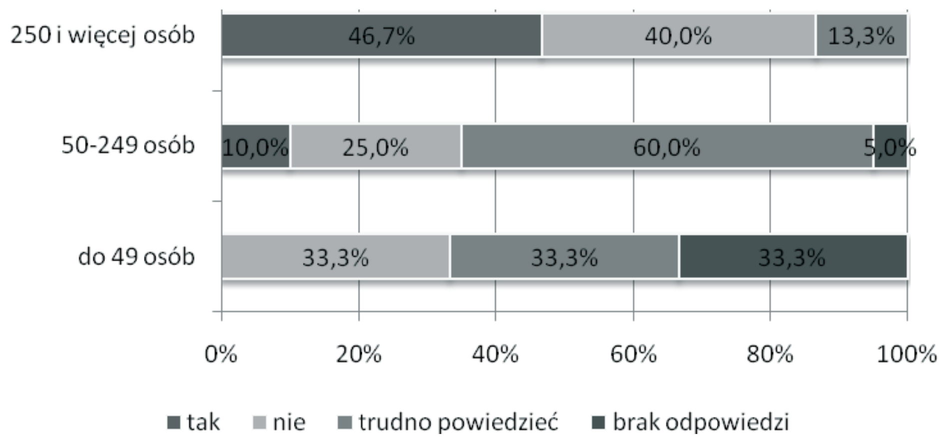


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Na pytania związane z tym zagadnieniem odpowiedzi udzielali tylko pracownicy. Okazuje się, iż są wyraźnie podzielni w swoich opiniach. Większość – blisko 40% z respondentów – miało trudności z oceną sytuacji, podczas gdy 31,6% zaprzeczało istnieniu takich praktyk, a pozytywnie oceniało je 28,9% osób.

Analiza odpowiedzi z uwzględnieniem wielkości reprezentowanych przedsiębiorstw pokazuje, iż wyraźne opinie w odniesieniu do konsultacji posiadają jedynie przedstawiciele firm zatrudniających 250 i więcej osób (wykres 13).

WYKRES 13
Stosowanie konsultacji z pracownikami w odniesieniu do form zatrudnienia i organizacji pracy a wielkość przedsiębiorstwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

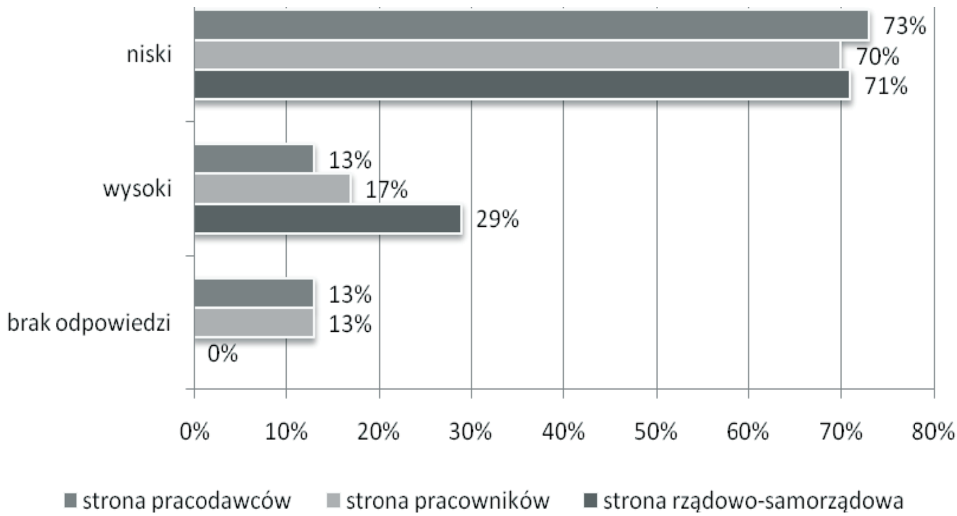
Osoby, które udzieliły odpowiedzi twierdzących były dodatkowo proszone o podanie przykładów przyjętych na drodze konsultacji rozwiązań. Zwracano uwagę na: dostosowanie form zatrudnienia i organizacji czasu pracy w kierunku zaspokojenia zmiennych potrzeb klientów, zmiany regulaminów pracy, określenie zasad zatrudnienia w oparciu o umowy na czas nieokreślony, skracanie czasu pracy oraz wprowadzenie zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Wnioskuje się potrzebę wzmacniania mechanizmów prowadzenia konsultacji form zatrudnienia i organizacji czasu pracy z pracownikami. Niezbędne są kampanie skierowane do pracowników, które pozwoliłyby zwiększyć ich wiedzę w tym zakresie, wskazać na techniki prowadzenia negocjacji z pracodawcą oraz możliwe obszary tworzenia porozumień.

Kolejne zagadnienia omawiane będą w oparciu o materiał zebrany podczas indywidualnych wywiadów pogłębionych i wywiadów grupowych. Badani mogli dość swobodnie sformułować swoje opinie o poziomie trudności zatrudniania i zwalniania pracowników. Większość z reprezentantów stron pracowników, pracodawców i rządowo-samorządowej jest przekonanych, iż bariery zatrudnienia nowych pracowników są niskie (wykres 14).

WYKRES 14

Stopień trudności zatrudniania pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=23 (strona pracowników), N=15 (strona pracodawców), N=7 (strona rządowo-samorządowa).

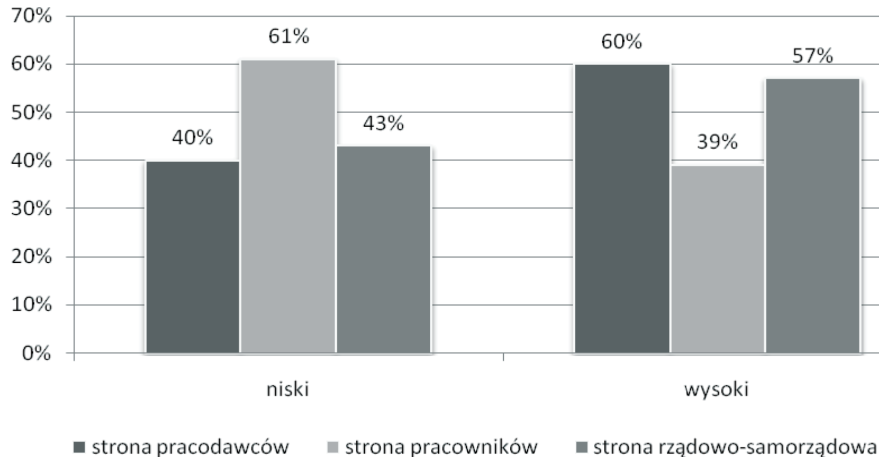
Pracodawcy swoje opinie argumentują głównie poprzez możliwość łatwej publikacji ogłoszeń o pracę lub wykorzystywanie „poczty pantoflowej”. Podkreślają przy tym, że niskie bariery zatrudnienia ponoszą za sobą konsekwencje w postaci często niskiego stopnia dopasowania kwalifikacji i osobowości pracowników do ich wymagań. Pracownicy tymczasem podkreślają, że dostępnych jest wiele form umów, które pozwalają na szybkie zatrudnienie, w tym szczególnie staże i prace interwencyjne. Osoby wskazujące na wysoki poziom barier w zatrudnianiu dodają, iż przeszkodami są opinie lekarzy medycyny pracy, proces selekcji kandydatów, zawyżone lub nieprzejrzyste wymagania pracodawców oraz nadmiar formalności.

Opinie respondentów są wyraźnie podzielone w przypadku stopnia trudności zwalniania pracowników (wykres 15).

Przedstawiciele strony pracodawców i rządowo-samorządowej przeważnie (odpowiednio 60% i 57%) deklarują, że bariery jakie trzeba pokonać by chociaż okresowo zmniejszyć koszty utrzymania zatrudnienia są za wysokie. Zdania tego nie podzielają pracownicy (61%). Podkreślić należy, że w odróżnieniu od oceny stopnia łatwości zatrudniania pracowników, na pytanie dotyczące ich zwalniania opinie formułowali bez wyjątku wszyscy uczestnicy wywiadów indywidualnych.

WYKRES 15

Stopień trudności zwalniania pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=23 (strona pracowników), N=15 (strona pracodawców), N=7 (strona rządowo-samorządowa).

Trudności w zmniejszaniu zatrudnienia pracodawcy dostrzegają za sprawą przede wszystkim długiego okresu wypowiedzenia umowy o pracę. Sprawia to, że często zwalniany pracownik w ostatnich tygodniach zatrudnienia jest już mniej efektywny, nielojalny wobec pracodawcy oraz może pogarszać ogólną atmosferę pracy. Drugą barierą są związki zawodowe istniejące w dużych przedsiębiorstwach. Trzecią zdaniem pracodawców jest konieczność prowadzenia „gry pozorów" – trudno kogoś zwolnić jeśli nie sposób znaleźć nikogo lepszego na jego stanowisko, a do tego dochodzi emocjonalne „przywiązanie się do pracownika". Czwartą barierą są długie okresy ochronne dla pracowników będących przed emeryturą: „Trzyma się pracowników, którzy są na papierku". Przedstawiciele strony rządowo-samorządowej natomiast głównie podkreślają obecność zbyt restrykcyjnych regulacji. Osoby reprezentujące stronę pracowników swoje oceny argumentują negatywnymi skojarzeniami z zatrudnieniem przy wykorzystaniu usług agencji pracy tymczasowej, umów o dzieło i zlecenie. Są też szczególnie zrażeni sytuacjami kiedy pracodawcy „nie chcą sami zwalniać" mówiąc np. „Zwalniam Cię", dążą do tego, aby pracownik sam odszedł, „jeśli nastąpi rozwiązanie umowy z przyczyn dotyczących pracownika, budzi to respekt innego pracodawcy", „ograniczenia możliwości zwalniania pracowników? Obecnie pracodawcy nie mają z tym żadnego problemu. Wymyślają powody, często absurdalne".

Rozmówcy mogli też wskazać propozycje zmian w regulacjach prawnych w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników. Pracodawcy i przedstawiciele strony rządowo-samorządowej dość często twierdzili, że obecne uregulowania w tym zakresie są wystarczające lub będą korzystnie oddziaływać na wzrost elastyczności na rynku pracy. Pracownicy zaś głównie domagali się wzmocnienia przepisów chroniących. Równym głosem mówiono o potrzebie zmniejszania towarzyszących zatrudnieniu formalności i czynności administracyjno-biurowych. Propozycje odnosiły się również do: ułatwienia zwalniania pracowników nadużywających zwolnień chorobowych i różnych form zabezpieczenia społecznego, zwiększania elastyczności zatrudnienia przy spadku zapotrzebowania na usługi i produkty oraz ograniczenia kosztów podpisywania umów co sprawiałoby, że „pracodawca nie bałby się zatrudniać pracownika. Eksperymentowałby z zatrudnianiem większej ilości pracowników". Postuluje się także obniżenie lub zniesienie opłat za zwolnienia lekarskie, zwiększenie kar za łamanie prawa pracy oraz zwiększenie uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy. Do tego uczestnicy wywiadów grupowych zauważają, że stan wiedzy o zmianach prawa często jest niewystarczający: „Urzędy pracy powinny organizować jakieś cykliczne seminaria. Na przykład jeśli wchodzi jakiś nowy przepis albo państwowa inspekcja pracy – obojętnie czyja byłaby rola, ale wchodzą nowe uregulowania i potrzebne są jakieś spotkania informacyjne".

Kolejnym omawianym zagadnieniem były różnice w preferencjach pracowników i pracodawców co do wyboru form zatrudnienia. Poglądy respondentów są tu dość zróżnicowane (tabela 3).

Stosunkowo często wspomina się o umowach o pracę na czas określony (39% wypowiedzi strony pracodawców, 34% pracowników i 33% rządowo-samorządowej), umowie zlecenie (odpowiednio 28%, 26%, 22%), umowie o dzieło (11%, 23%, 11%) oraz umowie na czas nieokreślony (11%, 2%, 11%). Rzadziej wspomina się o zatrudnieniu w niepełnym wymiarze czasu pracy, telepracy, pracy na zastępstwo, pracy dorywczej, samo zatrudnieniu, pracy tymczasowej i pracy w domu. Natomiast w ogóle nie wspomina się o pracy na wezwanie i dzieleniu pracy.

Korzyści ze stosowania poszczególnych porozumień umownych są zdaniem badanych różne. Umowa o pracę na czas określony pozwala skrócić czas zwalniania pracownika, zaś umowa o dzieło i umowa zlecenie ograniczają formalności i koszty utrzymania pracowników. „Wiadomo, że na czas określony dobrze jest zatrudniać pracownika dla pracodawcy, bo sprawdza pracownika, wykonuje jakąś pracę. Jeżeli jest dobry, to można mu dać następną umowę taką czy inną" – wyjaśnia uczestnik jednego z wywiadów grupowych. Poza tym upowszechnienie tych umów może przyczynić się do tego, że pracodawca

„nie musiałby wymyślać argumentów zwolnienia”. Jednocześnie preferencje do bardziej elastycznych umów nie wiążą się z ich pełną akceptacją z uwagi na niską ocenę etyki zawodowej zatrudnionych: „Gdy pracownik weźmie tą pracę do domu, to wiadomo jak to w domu... dziecko, sprzątanie, gotowanie, zakupy – i to będzie robił w dzień a popołudniu będzie wykonywał tą pracę, wtedy kiedy będzie już zmęczony i mniej wydajny”.

TABELA 3
Formy zatrudnienia preferowane przez pracodawców

formy zatrudnienia	**strona pracodawców**	**strona pracowników**	**strona rządowo-samorządowa**
umowa o pracę na czas nieokreślony	11%	2%	11%
umowa o pracę na czas określony	39%	34%	33%
zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy	6%	2%	
umowa o dzieło	11%	23%	11%
umowa zlecenie	28%	26%	22%
samo zatrudnienie	6%	6%	
praca tymczasowa		2%	11%
praca dorywcza			11%
praca na zastępstwo		2%	
telepraca		2%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=23 (strona pracowników), N=15 (strona pracodawców), N=7 (strona rządowo-samorządowa).

Opinie o formach zatrudnienia preferowanych przez pracowników są bardziej jednolite. Wskazuje się tu na zdecydowanie mniej typów porozumień umownych niż w przypadku pracodawców (tabela 4).

Umowa o pracę na czas nieokreślony jest uznawana za najczęściej preferowaną formę zatrudnienia w opiniach przedstawicieli pracodawców (93%), pracowników (77%) i rządowo-samorządowej (78%). Rzadziej wskazuje się tu jeszcze na umowę o pracę na czas określony, zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy, umowę zlecenie i pracę w domu. W wypowiedziach o formach korzystnych dla pracowników w ogóle nie pojawiają się: umowa

o dzieło, samo zatrudnienie, praca tymczasowa, praca dorywcza, praca na zastępstwo, praca na wezwanie, telepraca i dzielenie pracy.

TABELA 4

Formy zatrudnienia preferowane przez pracowników

formy zatrudnienia	strona pracodawców	strona pracowników	strona rządowo-samorządowa
umowa o pracę na czas nieokreślony	93%	77%	78%
umowa o pracę na czas określony		10%	22%
zatrudnienie w niepełnym wymiarze czasu pracy		6%	
umowa zlecenie	7%		
praca w domu		6%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=23 (strona pracowników), N=15 (strona pracodawców), N=7 (strona rządowo-samorządowa).

Uzasadnieniem wskazywania głównie umowy o pracę na czas nieokreślony jest zapewniane przez nią wysokiego bezpieczeństwa pracownika, przekonanie o stałości zatrudnienia i możliwościach spokojnego podejmowania decyzji dotyczących życia pozazawodowego, głównie rodzinnego. Pozostałe typy są określane jako alternatywy dla osób, które poszukują dodatkowego źródła dochodów, nie są pewne swoich kompetencji lub jeszcze są w trakcie określania swojej ścieżki rozwoju zawodowego. Poza tym z wywiadów grupowych wynika, iż preferencje dla bardziej elastycznych form zatrudnienia są ograniczane przez „dyktowanie warunków przez pracodawców" i unikanie dialogu: „Jeśli pracownik za dużo będzie skakał, to pracodawca nie pozwoli sobie wejść na głowę. I wtedy pracodawca pyta się: To ja u Ciebie pracuje, czy Ty u mnie?".

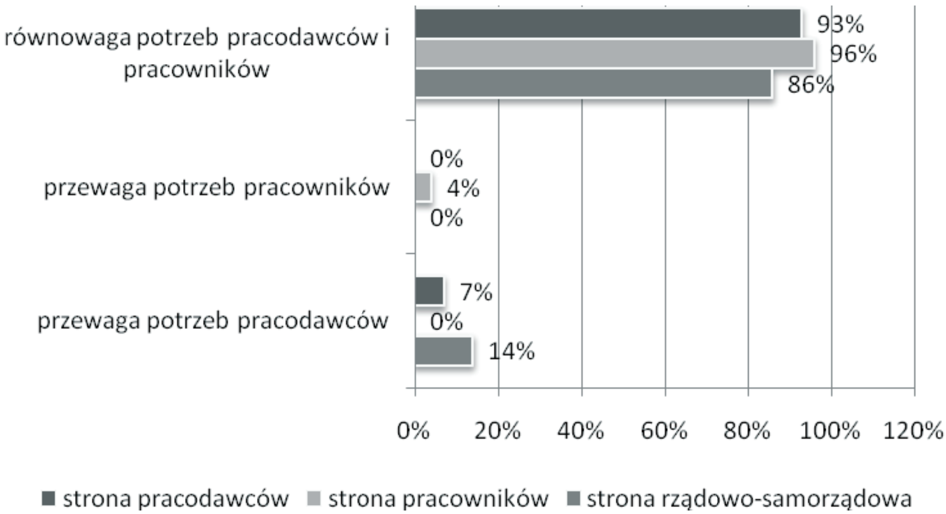
Wnioskuje się podejmowanie inicjatyw, które będą sprzyjać zwiększaniu atrakcyjności rzadko wskazywanych form preferowanego zatrudnienia: zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy, telepracy, pracy na zastępstwo, pracy dorywczej, samo zatrudnienia, pracy tymczasowej i pracy w domu. Potrzebne jest także wypieranie stereotypu, iż są to formy preferowane niemal wyłącznie przez pracodawców.

Analizie poddano też ocenę aktualnej i potencjalnej organizacji pracy w podlaskich przedsiębiorstwach. Badanym wpierw zadano pytanie o to czy

organizacja pracy powinna być dopasowana wyłącznie do potrzeb pracodawcy czy także pracownika. Rozkład odpowiedzi nie pozostawia wątpliwości, że równowaga interesów jest istotnym kierunkiem dla wszystkich stron dialogu społecznego (wykres 16).

WYKRES 16

Pożądana organizacja pracy wobec zaspokojenia potrzeb pracodawców i pracowników

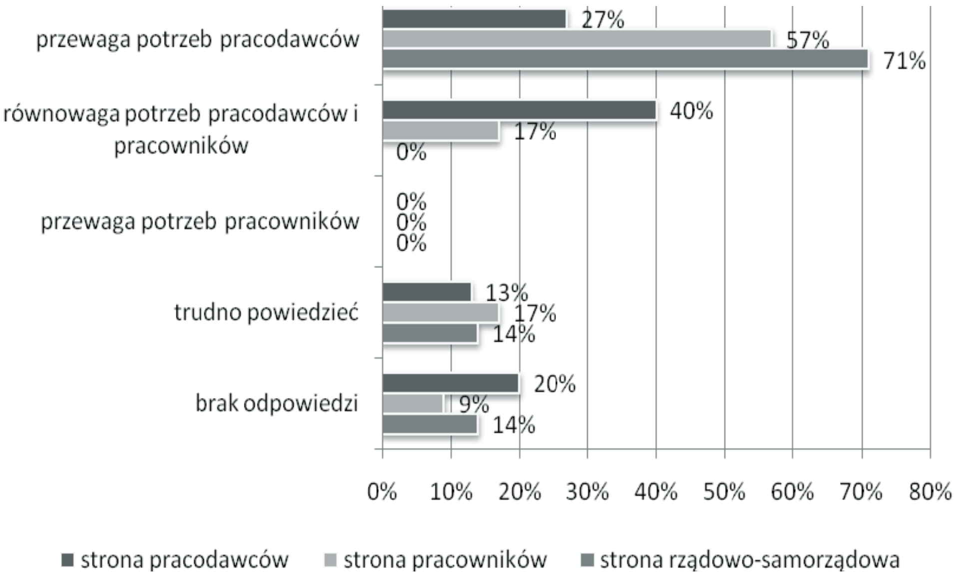


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=23 (strona pracowników), N=15 (strona pracodawców), N=7 (strona rządowo-samorządowa).

Wysokie poparcie dla zrównoważonego zaspokajania potrzeb tłumaczono głównie dążeniem do zmniejszenia występujących podczas pracy konfliktów i sporów psujących atmosferę pracy i osiąganie wspólnych celów. Często też wyjaśnienia opierały się na możliwościach zaistnienia szczególnych okoliczności jak np. macierzyństwo, choroba, niepełnosprawność, wypadek czy starość członka rodziny pracodawcy bądź pracownika. Innym argumentem było opieranie się na przykładach sukcesów przedsiębiorstw z krajów wysoko rozwiniętych, które wprowadziły stosowne polityki personalne. Niekiedy też uznawano, że taka organizacja pracy mogłaby zwiększyć przywiązanie do firmy. Rzadziej wskazywano wyłącznie na przewagę potrzeb pracodawcy ze względu na większe ryzyko jakie ponosi prowadząc działalność gospodarczą. Rzadko też uznawano przewagę potrzeb pracowników poddając raczej pod wątpliwość taki pomysł.

Sformułowane dalej oceny aktualnej organizacji pracy w podlaskich przedsiębiorstwach daleko odbiegają od pożądanego godzenia potrzeb pracodawcy i pracownika (wykres 17).

WYKRES 17
Aktualna organizacja pracy wobec zaspokojenia potrzeb pracodawców i pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=23 (strona pracowników), N=15 (strona pracodawców), N=7 (strona rządowo-samorządowa).

Pogląd o aktualnej dominacji potrzeb pracodawców popiera 71% reprezentantów strony rządowo-samorządowej, 57% pracowników i 27% pracodawców. Jednocześnie zauważa się, że pracodawcy najczęściej deklarują równoważenie potrzeb pracodawców i pracowników (40%). Należy przy tym podkreślić, iż najczęściej też nie udzielają odpowiedzi na to pytanie (20%) lub mają trudności z ich sformułowaniem (13%). Taki stan rzeczy zdaje się wynikać z samokrytyki badanych, trudności z wdrażaniem elastycznych form organizacji pracy lub braku pomysłów i wiedzy w tym zakresie.

Wyjaśniając dalej aktualną przewagę zaspokajania potrzeb pracodawców respondenci wskazują również na ich rutynę, przyzwyczajenia i tradycje, osobistą wygodę i niskie aspiracje, nadmiar występujących w otoczeniu firm czynników odrywających uwagę od równoważenia potrzeb pracodawców i pracowników oraz różne przeszkody technologiczne i administracyjne. Jednocze-

śnie jednak zauważa się, że sytuacja zmierza ku lepszemu, coraz częściej próbuje się zrozumieć zdarzenia losowe, specyficzne cechy poszczególnych pracowników, poszukiwać osób do pracy zgodnie z ich kwalifikacjami zawodowymi oraz stosować premie i programy zwiększające lojalność i efektywność pracowników. Takie rozwiązania zdają się jednak dotyczyć tylko pracowników na wyższych stanowiskach lub o ściśle specjalistycznych kwalifikacjach, których utrata mogłaby poważnie zaszkodzić pozycji firmy.

Zgodność wszystkich stron dialogu społecznego w ocenie równowagi potrzeb pracodawców i pracowników jest cechą pożądanej organizacji pracy, może być wykorzystywana do zmiany aktualnej sytuacji w, której równowaga taka nie zachodzi. Niezbędna wydaje się być szczególnie dalsza diagnoza potrzeb pracowników oraz ocena szans ich realizacji z perspektywy pracodawców i strony rządowo-samorządowej.

4.1.3. Elastyczne i przewidywalne warunki umów a sytuacja ekonomiczna firmy

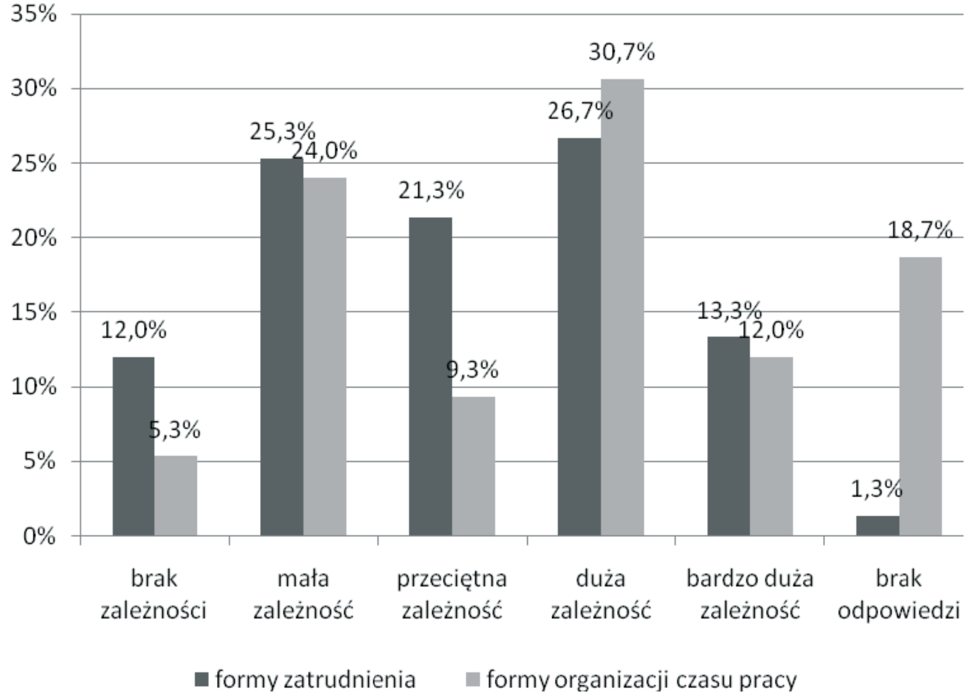
Wykorzystywanie elastycznych sposobów organizacji pracy i czasu pracy uznaje się za szansę na poprawę jakości pracy, wzrost zatrudnienia, konkurencyjności przedsiębiorstw oraz poprawę godzenia pracy z życiem pozazawodowym. Zmiany w zakresie porozumień umownych mają sprzyjać lepszemu dostosowaniu firm do współczesnych wyzwań. Wzrost elastyczności ma mieć swoje odzwierciedlenie w poprawie pozycji rynkowej wprowadzających ją przedsiębiorstw.

Respondenci mieli okazję do oceny związku między elastycznymi i przewidywalnymi warunkami umów a sytuacją ekonomiczną podlaskich firm. Sytuacja wygląda tu nieco inaczej jeśli chodzi o formy zatrudnienia i formy organizacji pracy, przy czym należy zwrócić uwagę na fakt, iż w drugim wypadku badani znacznie częściej unikali udzielania odpowiedzi na pytanie (wykres 18).

Większość badanych dostrzega dużą lub bardzo dużą zależność między stosowanymi formami zatrudnienia (40%) i formami organizacji czasu pracy (42,7%), a sytuacją ekonomiczną swoich przedsiębiorstw. Jednocześnie na brak lub małą zależność w odniesieniu do form zatrudnienia wskazuje 37,3% respondentów, a w przypadku form organizacji czasu pracy 29,3%. Jednocześnie zauważa się, iż częściej wskazuje się na przeciętną zależność między formami zatrudnienia a pozycją rynkową przedsiębiorstw.

WYKRES 18

Wykorzystywanie zróżnicowanych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy a sytuacja ekonomiczna firmy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

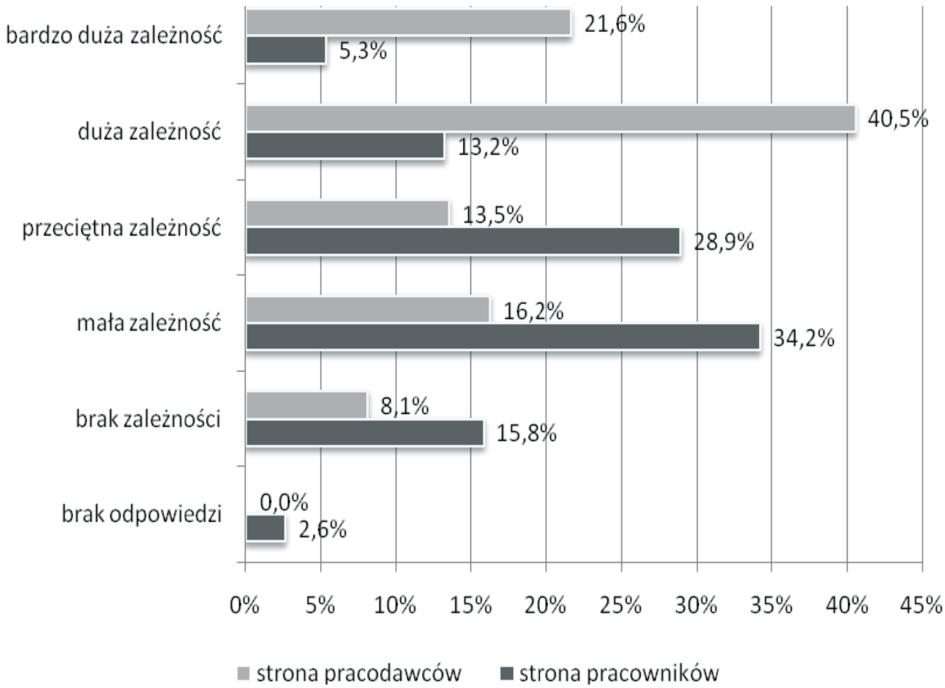
Omówienia wymagają dane z uwzględnieniem podziału na pracowników i pracodawców. W przypadku form zatrudnienia opinie respondentów są bardziej przejrzyste (wykres 19).

Połowa pracowników dostrzega brak lub mały związek elastycznych porozumień umownych z sytuacją ekonomiczną firm. Związek ten częściej dostrzegają zaś pracodawcy – blisko 62% z nich wskazuje na dużą i bardzo dużą zależność.

Jeśli chodzi o formy organizacji czasu pracy to okazuje się, iż pracownicy w odróżnieniu od pracodawców stosunkowo często (36,8%) nie są w stanie ocenić wpływu tych środków na sytuację ekonomiczną firm (wykres 20).

WYKRES 19

Wykorzystywanie zróżnicowanych form zatrudnienia a sytuacja ekonomiczna firmy w opinii pracodawców i pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37 (strona pracodawców), N=38 (strona pracowników).

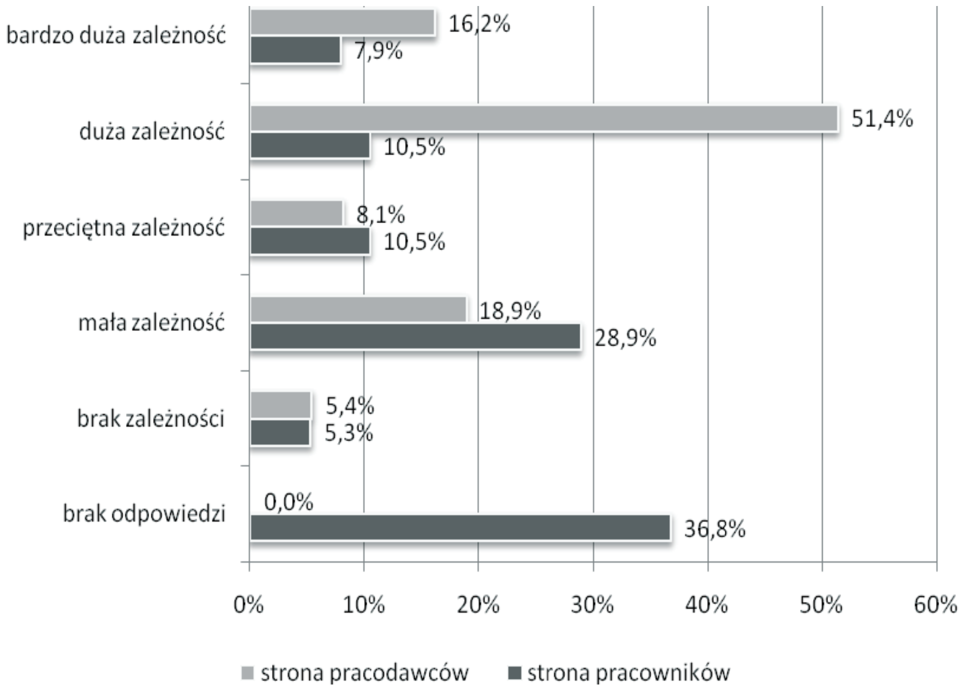
Dla około 34,2% pracowników zależność jest tu mała lub nie istnieje. Pracodawcy są większymi optymistami – większość z nich (67,6%) dostrzega dużą lub bardzo dużą zależność między formami organizacji czasu pracy a pozycją rynkową przedsiębiorstw.

Stosunkowo częste dostrzeganie dużej i bardzo dużej zależności między sytuacją ekonomiczną firm a wykorzystywaniem zróżnicowanych form zatrudnienia i organizacji czasu pracy może ułatwić wzrost stosowania elastycznych warunków umów. Jednocześnie dostrzega się, że zachodzi znaczna potrzeba wyjaśniania tych związków pracownikom i wskazywania im przykładów dobrych praktyk. Uczestnicy wywiadów grupowych wskazują tu szczególnie na silną potrzebę promowania takich rozwiązań z wykorzystaniem środków masowego przekazu i konkursów wśród przedsiębiorstw co zwiększałoby ich reputację i prestiż. Jednocześnie zakłada się, iż funkcje informacyjne w zakresie nowoczesnego prawa pracy mogą w większym stopniu pełnić instytucje

rynku pracy, Państwowa Inspekcja Pracy, związki pracodawców i pracowników oraz organizacje pozarządowe.

WYKRES 20

Wykorzystywanie zróżnicowanych form organizacji czasu pracy a sytuacja ekonomiczna firmy w opinii pracodawców i pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37 (strona pracodawców), N=38 (strona pracowników).

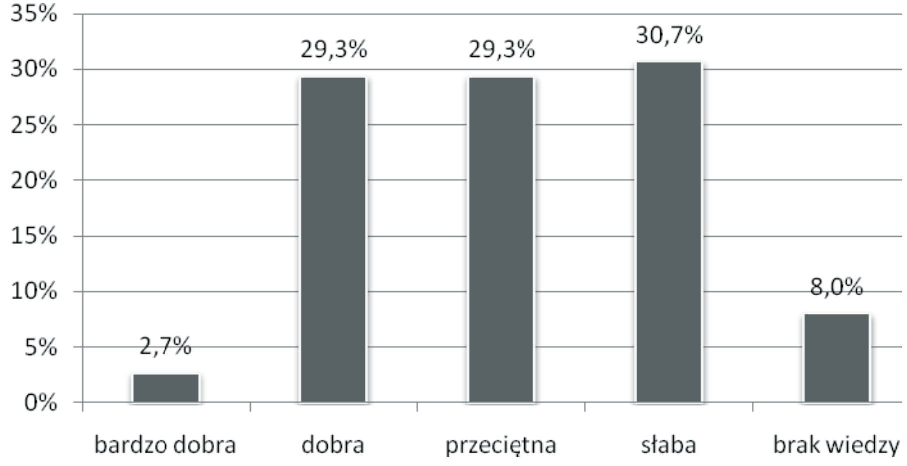
4.2.
Skuteczna, aktywna polityka rynku pracy

Drugi analizowany komponent koncepcji flexicurity stanowi skuteczna, aktywna polityka rynku pracy. Zakłada się, iż zwiększaniu przystosowania i zdolności do zatrudnienia lepiej służą zróżnicowane usługi i narzędzia aktywizujące oraz wspierające osoby poszukujące pracy i bezrobotne. Instrumenty te mają skrócić okresy, w których poszczególne osoby nie są zatrudnione w oparciu o jakiekolwiek porozumienia umowne.

4.2.1. Znajomość aktywnej polityki rynku pracy

Dążenie instytucji rynku pracy do walki ze zjawiskiem bezrobocia sprzyjało w ostatnich latach rozwojowi usług i narzędzi aktywizacji zawodowej. Podejmowane są próby odchodzenia od instrumentów pasywnych, takich jak zasiłki dla bezrobotnych, odszkodowania dla osób zwalnianych z pracy i wcześniejsze emerytury. Weryfikacji znajomości instrumentów nakierowanych na wspieranie przez wyspecjalizowane instytucje procesów kształtowania nowych miejsc pracy służyło stosowne pytanie zadane respondentom uczestniczącym w ilościowym badaniu ankietowym. Zaledwie 2,7% osób deklarowało bardzo dobrą znajomość nowoczesnych usług i narzędzi publicznych służb zatrudnienia (wykres 21).

WYKRES 21
Znajomość instrumentów aktywnej polityki rynku pracy



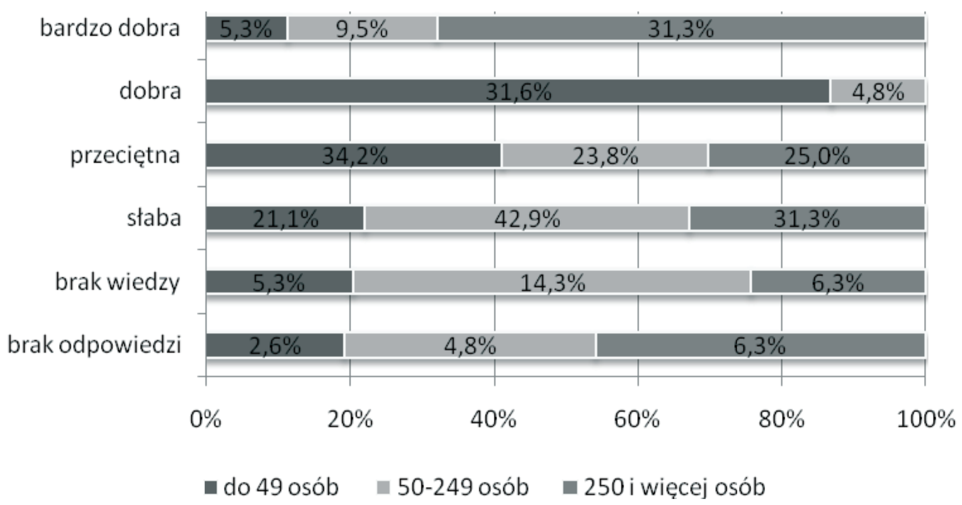
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Podkreślenia wymaga zbliżona wielkość deklaracji o dobrej, przeciętnej i słabej znajomości instrumentów aktywnej polityki rynku pracy (odpowiednio 29,3%, 29,3% oraz 30,7%). Przypuszcza się, że pytanie to sprawiło badanym trudność ujawniając ich jedynie pobieżne rozeznanie w zagadnieniu.

Przegląd odpowiedzi w podziale na wielkość przedsiębiorstw, z którymi są związani respondenci wskazuje, iż bardzo dobrą znajomością aktywnych usług i narzędzi mogą się pochwalić głównie przedstawiciele firm zatrudniających 250 i więcej osób (31,3%). Dobra znajomość cechuje firmy zatrudniające do 49 osób (31,6%). Najgorzej swoją wiedzę oceniają reprezentanci średnich przedsiębiorstw – brak wiedzy deklaruje aż 14,3% osób (wykres 22).

WYKRES 22

Znajomość instrumentów aktywnej polityki rynku pracy a wielkość przedsiębiorstwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

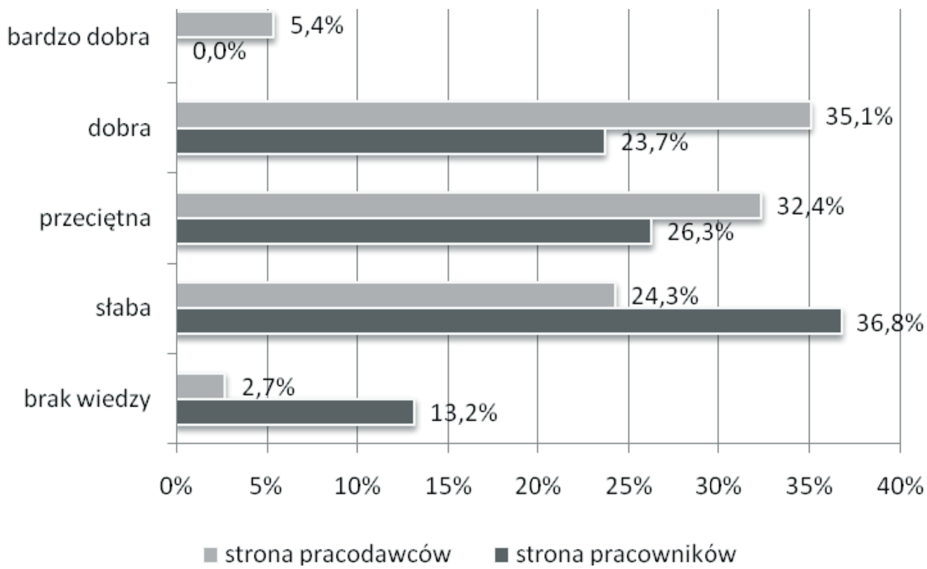
Analiza dalszych danych pozwala na wyciągnięcie wniosku, iż instrumenty aktywnej polityki rynku pracy są bardziej znane pracodawcom, niż pracownikom (wykres 23).

Blisko 5,4% przedstawicieli przedsiębiorstw deklaruje bardzo dobrą wiedzę. Tymczasem wśród pracowników zauważa się wysoki poziom niewiedzy (13,2%). Zatrudnieni zatem rzadziej wiedzą z jakich form wsparcia instytucjonalnego mogą skorzystać w wypadku utraty lub zmiany pracy co może nasilać obawy przed wszelkimi zmianami tak w przedsiębiorstwach, jak i ich otoczeniu.

Zebrane informacje skłaniają do podejmowania starań w kierunku dalszego upowszechniania wiedzy o dostępnych instrumentach aktywnej polityki rynku pracy. Pracodawcy i pracobiorcy powinni mieć szerszy dostęp do broszur, katalogów, stron internetowych, szkoleń oraz zbiorów dobrych praktyk urzędów pracy i agencji zatrudnienia. Wnioski te potwierdzają wypowiedzi uczestników zogniskowanych wywiadów grupowych i wywiadów indywidualnych, z których wynika dodatkowo, że narzędzia aktywizacji są często uznawane za tożsame z formami uczenia się przez całe życie.

WYKRES 23

Znajomość instrumentów aktywnej polityki rynku pracy wśród pracodawców i pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37 (strona pracodawców), N=38 (strona pracowników).

4.2.2. Rzeczywisty oraz pożądany stopień wykorzystywania narzędzi aktywnej polityki rynku pracy

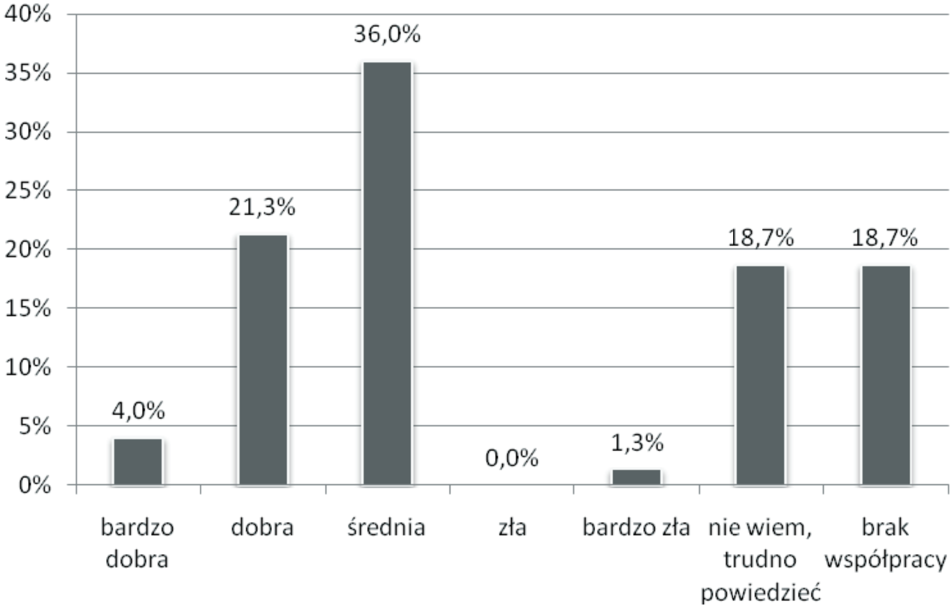
Określeniu aktualnego i oczekiwanego stanu zastosowania narzędzi i usług aktywnej polityki rynku pracy posłużył szereg dalszych pytań. Badani zostali poproszeni o ocenę współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia, wykorzystania i efektywności poszczególnych technik aktywnej polityki rynku pracy, określenie ich atrakcyjności, opinie o uznaniu i stosowaniu polityk perso-

nalnych godzących potrzeby pracodawców i pracowników. Część badania obejmowała wskazywanie czynników zachęcających do zatrudniania pracowników, głównych źródeł problemów w zatrudnieniu legalnym i nielegalnym oraz cech korzystnych i niekorzystnych dla poszukiwania i wykonywania pracy.

Respondentów poproszonych o ocenę poziomu współpracy ich przedsiębiorstw z publicznymi służbami zatrudnienia można podzielić na trzy grupy (wykres 24).

WYKRES 24

Ocena współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

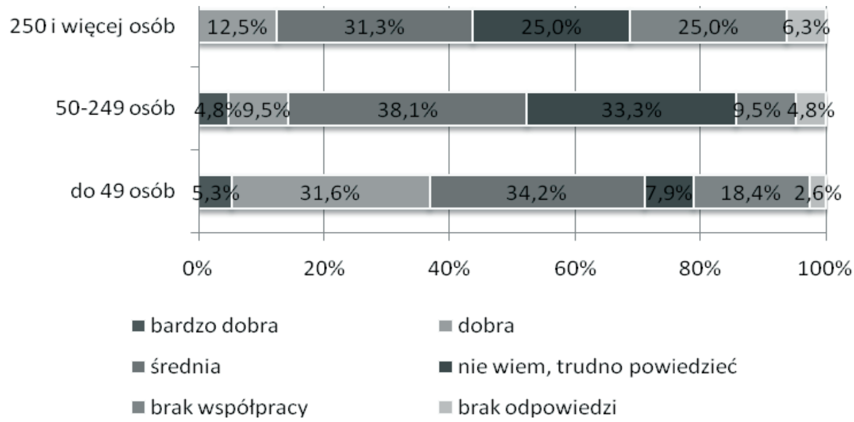
Większa część badanych (37,4%) bądź nie ma do czynienia z instytucjami rynku pracy, bądź nie ma na ten temat wyrobionej opinii. Niewiele mniej osób (36%) uznaje jakość tej współpracy za średnią, zaś 25,3% za dobrą lub bardzo dobrą. Należy zauważyć, iż rzadko zdarzały się oceny złe i bardzo złe.

Spojrzenie na problem z uwzględnieniem podziału ze względu na wielkość przedsiębiorstw pozwala na wysnucie dalszych wniosków (wykres 25).

Publiczne służby zatrudnienia wypadają korzystnie głównie z perspektywy małych firm (36,8% ocen dobrych i bardzo dobrych). Tymczasem firmy zatrudniające 250 i więcej osób mają przeważnie mieszane opinie na temat współpracy lub jej nie prowadzą (łącznie 50% wskazań).

WYKRES 25

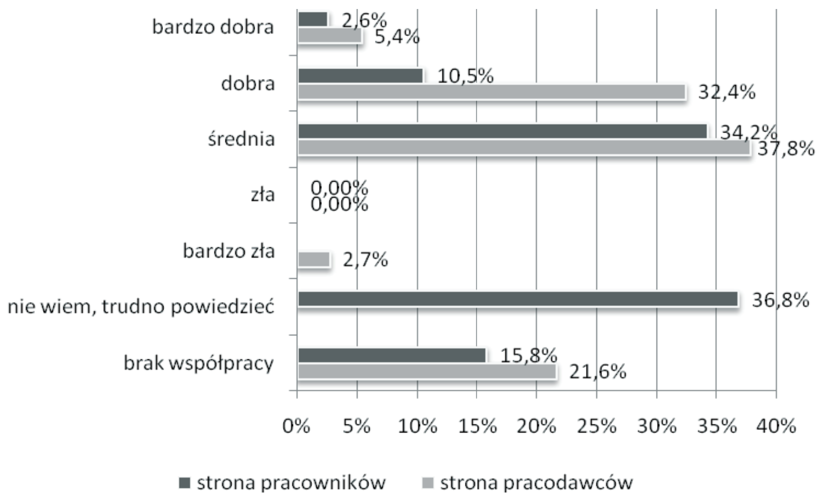
Ocena współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia a wielkość przedsiębiorstwa



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

WYKRES 26

Ocena współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia wśród pracodawców i pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37 (strona pracodawców), N=38 (strona pracowników).

Pracodawcy wykazują dużo lepszą ocenę współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia, niż pracownicy podlaskich przedsiębiorstw (wykres 26).

Dobre lub bardzo dobre opinie ma tu odpowiednio 37,8% i 13,1%. Jednocześnie jednak pracodawcy częściej wskazują na brak współpracy podczas gdy pracownicy nie mają opinii na ten temat.

Prostym wyjaśnieniem tych rozbieżności może być fakt, iż to pracodawcy poszukują osób, którym powierzą poszczególne zadania w ramach przygotowywania swoich produktów czy usług. Z drugiej strony jednak trudność oceny współpracy z publicznymi służbami zatrudnienia po stronie pracowników pozwala przypuszczać, że znają oni zarówno pozytywne, jak i negatywne przykłady takich działań oraz mogą nie zaufać tym instytucjom w przypadku utraty zatrudnienia lub jego zmiany.

Zebrane dane pozwalają postulować o prowadzenie działań mających na celu poprawę wizerunku publicznych służb zatrudnienia. Potrzebne staje się upowszechnianie dobrych praktyk, organizowanie dni otwartych i regularnych spotkań z przedsiębiorcami, osobami poszukującymi pracy, uczniami szkół zawodowych, liceów i studentami. Należy przy tym zwrócić uwagę na fakt, iż efektywna współpraca wymaga budowy kapitału społecznego a w szczególności troski o zaufanie do instytucji. Może w tym pomóc dążenie do wizerunku o następujących cechach: spójności, przejrzystości, odpowiedzialności i braku przyzwolenia na upowszechnianie negatywnych opinii. Istotna jest również obsługa klienta wykazująca się aktywnością, orientacją na przyszłość i optymizmem.

Badani uczestniczący w wywiadach grupowych i indywidualnych często wykazują, iż instytucje rynku pracy są przestarzałe, nadmiernie ograniczone przepisami prawa oraz zdają się działać odrębnie w oparciu o słabą wiedzę na temat lokalnych rynków pracy. Niezbędne jest zatem zwiększanie współpracy publicznych służb zatrudnienia Ochotniczymi Hufcami Pracy, agencjami zatrudnienia i instytucjami dialogu społecznego, ale też wychodzenie poza schematy i realizowanie projektów angażujących takie podmioty jak: instytucje pomocy społecznej, szkoły średnie i policealne, szkoły zawodowe, uczelnie wyższe – biura karier, centra kształcenia ustawicznego, instytucje szkoleniowe, placówki doskonalenia zawodowego, instytucje ekonomii społecznej, organizacje pozarządowe, instytucje kultury i lokalne media. Możliwości rozwoju współpracy z innymi lokalnymi podmiotami powinny stać się przedmiotem odrębnych badań.

Respondenci określili również poziom wykorzystywania poszczególnych narzędzi aktywnej polityki rynku pracy. W pierwszej kolejności omówione zostaną opinie pracodawców (tabela 5).

TABELA 5
Wykorzystywanie narzędzi aktywnej polityki rynku pracy w opinii pracodawców

narzędzia aktywnej polityki rynku pracy	**zupełne nie korzystanie**	**rzadkie korzystanie**	**przeciętne korzystanie**	**częste korzystanie**	**korzystanie w największym stopniu**
usługi pośrednictwa pracy	40,7%	18,5%	18,5%	14,8%	7,4%
usługi poradnictwa zawodowego	52,0%	28,0%	16,0%	4,0%	
staże	17,1%	17,1%	22,9%	25,7%	17,1%
przygotowanie zawodowe dorosłych	53,3%	6,7%	13,3%	13,3%	13,3%
prace interwencyjne	51,9%	22,2%	18,5%	7,4%	
roboty publiczne	82,6%	13,0%	4,3%		
doposażenie i wyposażenie stanowisk pracy	48,1%	18,5%	22,2%	7,4%	3,7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

Zdaniem pracodawców większość instrumentów aktywnej polityki rynku pracy nie jest stosowana. Często i bardzo często stosowane są jedynie staże (42,9%), przygotowanie zawodowe dorosłych (26,6%) oraz usługi pośrednictwa pracy (22,2%). Wskazuje się więcej usług i narzędzi z których albo korzysta się rzadko, albo wcale. Są to głównie roboty publiczne (95,6%), usługi poradnictwa zawodowego (80%), prace interwencyjne (74,1%) oraz refundacja kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy (66,6%). Opinie te potwierdzają pracownicy (tabela 6).

Z perspektywy pracowników często lub bardzo często wykorzystywane są staże (29,7%), przygotowanie zawodowe dorosłych (13,8%) i usługi poradnictwa zawodowego (7,4%). Wysokie oceny są tu jednak znacznie rzadsze niż u pracodawców. Pracownicy wskazują, iż rzadko stosowane lub w ogóle niewykorzystywane są kolejno: prace interwencyjne (96,5%), roboty publiczne (90%), usługi poradnictwa zawodowego (81,5%), usługi pośrednictwa pracy (79,3%), refundacja kosztów doposażenia i wyposażenie stanowisk pracy (75,8%) oraz przygotowanie zawodowe dorosłych (65,5%).

TABELA 6
Wykorzystywanie narzędzi aktywnej polityki rynku pracy w opinii pracowników

narzędzia aktywnej polityki rynku pracy	zupełne nie korzystanie	rzadkie korzystanie	przeciętne korzystanie	częste korzystanie	korzystanie w największym stopniu
usługi pośrednictwa pracy	41,4%	37,9%	13,8%	6,9%	
usługi poradnictwa zawodowego	55,6%	25,9%	11,1%	7,4%	
staże	13,5%	18,9%	37,8%	21,6%	8,1%
przygotowanie zawodowe dorosłych	48,3%	17,2%	20,7%	13,8%	
prace interwencyjne	78,6%	17,9%	3,6%		
roboty publiczne	83,3%	6,7%	6,7%	3,3%	
doposażenie i wyposażenie stanowisk pracy	51,7%	24,1%	24,1%		

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Podsumowując tą część stwierdza się, iż niezbędne jest zwiększenie wykorzystania szczególnie najniżej ocenianych narzędzi aktywnej polityki rynku pracy: robót publicznych, przygotowania zawodowego dorosłych, usług poradnictwa zawodowego, prac interwencyjnych oraz refundacji kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy.

Bliższego omówienia wymagają również opinie o efektywności zatrudnieniowej poszczególnych usług aktywnej polityki rynku pracy w województwie podlaskim. Pracodawcy wykazują tu sporą nieufność do większości narzędzi i usług (tabela 7).

W opinii pracodawców dobrą lub bardzo dobrą efektywność wykazują kolejno następujące usługi i narzędzia aktywnej polityki rynku pracy: staże (52,9%), refundacja kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy (39,3%), usługi pośrednictwa pracy (26,4%), przygotowanie zawodowe dorosłych (21,9%) oraz usługi poradnictwa zawodowego (21,4%). Niską lub bardzo niską efektywność wskazuje się w przypadku: robót publicznych (61,6%), przygotowania zawodowego dorosłych (50,1%), usług poradnictwa zawodowego (46,4%) i prac interwencyjnych (44,8%).

TABELA 7
Efektywność zatrudnieniowa narzędzi aktywnej polityki rynku pracy w opinii pracodawców

narzędzia aktywnej polityki rynku pracy	najniższa	niska	przeciętna	dobra	najwyższa
usługi pośrednictwa pracy	17,6%	14,7%	41,2%	23,5%	2,9%
usługi poradnictwa zawodowego	25,0%	21,4%	32,1%	21,4%	
staże	8,8%	20,6%	17,6%	38,2%	14,7%
przygotowanie zawodowe dorosłych	31,3%	18,8%	28,1%	21,9%	
prace interwencyjne	31,0%	13,8%	37,9%	17,2%	
roboty publiczne	38,5%	23,1%	26,9%	7,7%	3,8%
doposażenie i wyposażenie stanowisk pracy	25,0%	3,6%	32,1%	28,6%	10,7%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

Pracownicy przede wszystkim częściej przeciętnie oceniają dostępne instrumenty aktywnej polityki rynku pracy (tabela 8).

TABELA 8
Efektywność zatrudnieniowa narzędzi aktywnej polityki rynku pracy w opinii pracowników

narzędzia aktywnej polityki rynku pracy	najniższa	niska	przeciętna	dobra	najwyższa
usługi pośrednictwa pracy	14,7%	44,1%	26,5%	11,8%	2,9%
usługi poradnictwa zawodowego	8,8%	26,5%	41,2%	20,6%	2,9%
staże	2,9%	22,9%	40,0%	22,9%	11,4%
przygotowanie zawodowe dorosłych	21,2%	18,2%	51,5%	9,1%	
prace interwencyjne	32,4%	32,4%	29,4%	5,9%	
roboty publiczne	29,4%	38,2%	23,5%	8,8%	
doposażenie i wyposażenie stanowisk pracy	28,6%	31,4%	25,7%	14,3%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

W grupie tej rzadziej wskazywane są usługi i narzędzia uznawane za dobre lub bardzo dobre: staże (34,3%), usługi poradnictwa zawodowego (23,5%), usługi pośrednictwa pracy (14,7%) oraz refundacja kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy (14,3%). Niską lub bardzo niską efektywność mają: roboty publiczne (67,6%), prace interwencyjne (64,8%), refundacja kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy (60%) oraz usługi pośrednictwa pracy (58,8%).

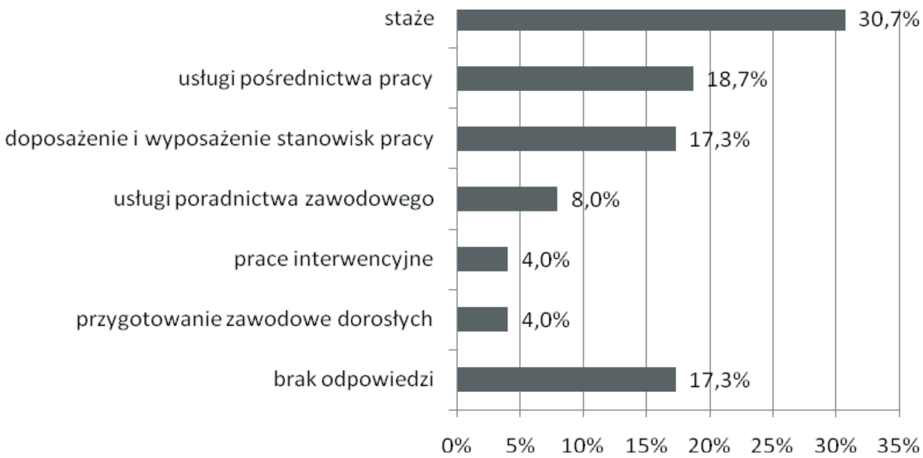
Podsumowując zauważa się potrzebę poprawy efektywności zatrudnieniowej w szczególności: robót publicznych, prac interwencyjnych, refundacji kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy, usług poradnictwa zawodowego oraz usług pośrednictwa pracy.

Ponadto w wywiadach grupowych i indywidualnych wskazywano na liczne przykłady niedowierzania w trafność i skuteczność narzędzi oraz kierowanych na nie środków finansowych. Postulowane są tu z jednej strony akcje zbiorowe w porozumieniu z gminami, organizacjami pozarządowymi i instytucjami pomocy społecznej, z drugiej zaś oczekiwany jest rozwój usług zindywidualizowanych przy wykorzystaniu wsparcia pracodawców.

Nieco inaczej niż w przypadku wykorzystania i efektywności prezentują się oceny atrakcyjności poszczególnych narzędzi i usług aktywnej polityki rynku pracy. Dla pracodawców atrakcyjne są przeważnie staże (30,7%), usługi pośrednictwa pracy (18,7%) oraz refundacja kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy (17,3%) (wykres 27).

WYKRES 27

Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy najbardziej atrakcyjne dla pracodawców



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Nikt nie wspomina tu o robotach publicznych. Należy zwrócić uwagę na wysoki poziom braku odpowiedzi – świadczy to o trudnościach w ocenie potencjalnego wykorzystania diagnozowanych instrumentów.

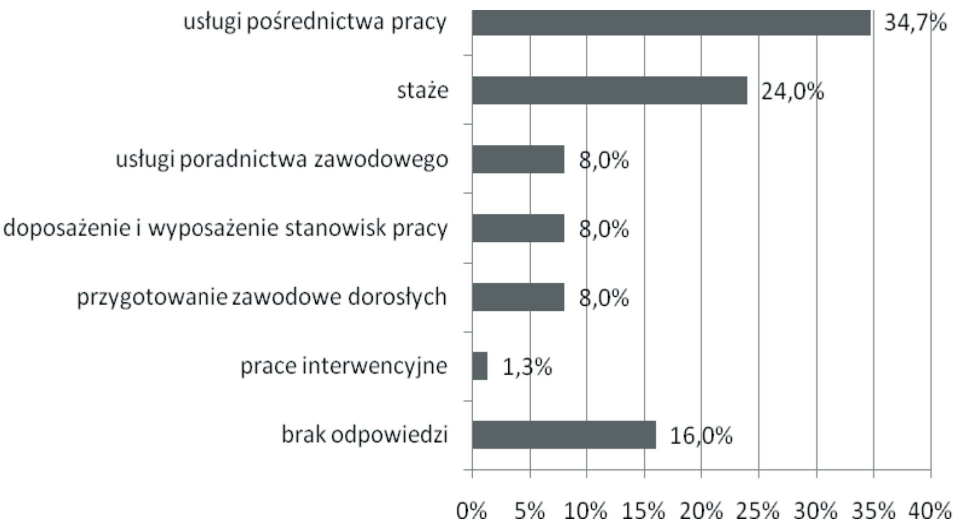
Porównanie opinii pracowników i pracodawców na temat atrakcyjności instrumentów aktywnej polityki rynku pracy dla pracodawców pozwala dostrzec kilka rozbieżności. Badani nieznacznie różnią się tu w ocenach staży (3,5% różnicy). Pracownicy częściej dostrzegają atrakcyjność dla pracodawców usług poradnictwa zawodowego (10,4% różnicy) oraz usług pośrednictwa pracy (10,2% różnicy). Tymczasem pracodawcy dostrzegają większe korzyści z refundacji kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy (8,4% różnicy) oraz jako jedyni wskazują tu prace interwencyjne (8,1%). Wyjaśnień w tym ostatnim przypadku dostarczają takie wypowiedzi z wywiadów grupowych i indywidualnych: „Pokazać im takie przyzwyczajenie do funkcjonowania na rynku pracy. Może 2 godziny na początek, 3-4 godziny"; „By on poczuł, że ta praca nie jest taka straszna, nie gryzie".

Niezbędne jest dalsze rozwijanie najbardziej atrakcyjnych dla pracodawców instrumentów aktywnej polityki rynku pracy: staży, usług pośrednictwa pracy oraz refundacji kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy. Możliwe jest tu też poszukiwanie dobrych praktyk oraz zachęcanie przedsiębiorców i pracowników, którzy za pomocą tych narzędzi zdobyli pracę, do udziału w kampaniach dalej je upowszechniających. Ważne jest też zwiększanie atrakcyjności usługi poradnictwa zawodowego, prac interwencyjnych i przygotowania zawodowego dorosłych. Poglądy badanych zmieniają się w odniesieniu do atrakcyjności instrumentów aktywnej polityki rynku pracy jeśli mają zostać skierowane na zaspokojenie potrzeb pracowników (wykres 28).

Za najbardziej pożądane uchodzą tu kolejno: usługi pośrednictwa pracy (34,7%), staże (24%), jak również usługi poradnictwa zawodowego, przygotowanie zawodowe dorosłych i refundacja kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy (po 8%). W porównaniu do instrumentów atrakcyjnych dla pracodawców lepiej oceniane są tu usługi pośrednictwa pracy (16% różnicy) i przygotowanie zawodowe dorosłych (4% różnicy), gorzej zaś refundacja kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy (9,3% różnicy), staże (6,7% różnicy) i prace interwencyjne (2,7% różnicy). Podobnie jak w przypadku narzędzi atrakcyjnych dla pracodawców, także tutaj nikt nie wspomina o robotach publicznych.

Porównanie opinii pracodawców i pracowników o atrakcyjności poszczególnych instrumentów dla pracowników pozwala dostrzec dość dużą zgodność wypowiedzi obu stron. Sprzeczności odnoszą się tu jedynie do usług poradnictwa zawodowego – lepiej ocenianych przez pracowników (10,5% różnicy) oraz bardziej cenionych przez pracodawców staży (5,9% różnicy).

WYKRES 28
Instrumenty aktywnej polityki rynku pracy najbardziej atrakcyjne dla pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

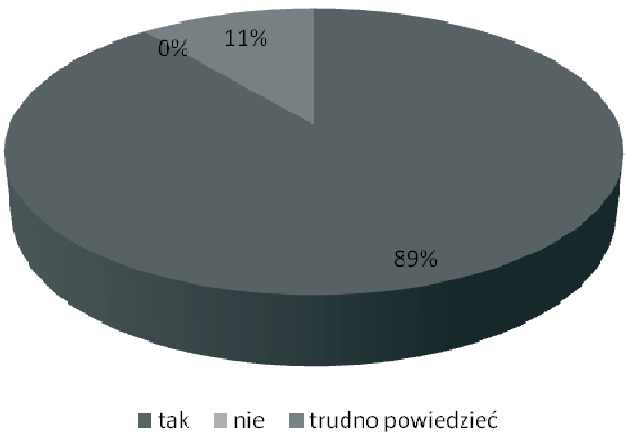
W odniesieniu do zaspokojenia potrzeb pracowników zasadny jest zatem rozwój głównie usług pośrednictwa pracy i staży. Niezbędne jest też zwiększanie atrakcyjności wszystkich pozostałych narzędzi: usług poradnictwa zawodowego, refundacji kosztów doposażenia i wyposażenia stanowisk pracy, przygotowania zawodowego dorosłych i prac interwencyjnych oraz tworzenie nowych technik aktywizacji zawodowej zaadresowanych do poszczególnych grup wiekowych i zawodowych.

Dalsza część opracowania będzie bazować na wypowiedziach zebranych podczas indywidualnych wywiadów pogłębionych. Badani mogli ocenić czy ich zdaniem polityka personalna oparta na jednoczesnym uwzględnianiu potrzeb pracodawców i pracowników może być czynnikiem podnoszącym atrakcyjność rynku pracy. Aż 89% rozmówców zgadzało się z tym stanowiskiem, zaś 11% miało co do tego wątpliwości (wykres 29).

Poszczególne strony dialogu społecznego różnymi argumentami popierały swoje opinie. Pracodawcy twierdzili, iż polityka taka stanowi „gwarancję identyfikacji pracownika z firmą", sprzyja poprawie warunków pracy i jej efektów, poprawia wizerunek pracodawcy oraz pokazuje aktywność obu stron. Zdaniem pracowników polityka równowagi interesów dodatkowo ogranicza zwolnienia i sprzyja rozwojowi zawodowemu, ale może też przynosić nega-

tywne skutki – sprawiać, że pracodawcy będą poszukiwać nowych pracowników tylko spośród niewielkich grup mogących spełnić ich wymagania. Przedstawiciele strony rządowo-samorządowej wskazywali zaś, iż polityka ta wymaga szczegółowego określenia wymagań i nagród dla poszukiwanych pracowników.

WYKRES 29
Polityka personalna, jako czynnik podnoszący atrakcyjność rynku pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=45.

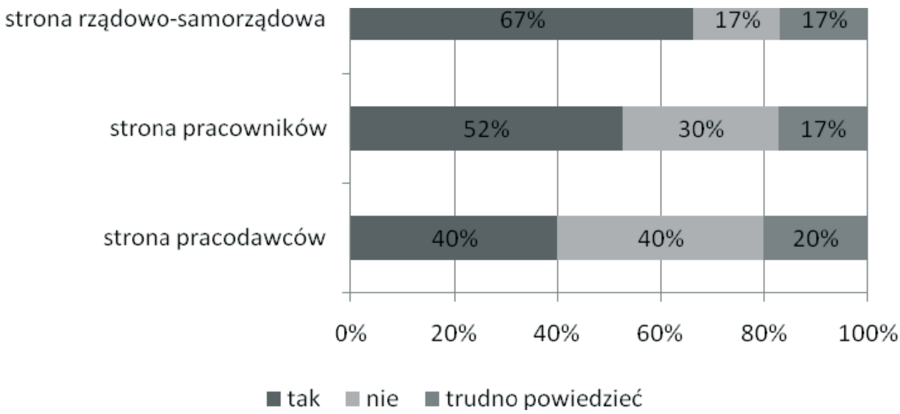
Respondenci zapytani o to czy polityka personalna oparta na jednoczesnym uwzględnianiu potrzeb pracodawców i pracowników jest stosowana na podlaskim rynku pracy byli już mniej jednomyślni. Choć przeważały odpowiedzi twierdzące, to stosunkowo wiele osób miało negatywne opinie na ten temat lub trudności z oceną (wykres 30).

Typowe wypowiedzi były tu utrzymane w następującym tonie: „Taka polityka występuje, aczkolwiek w niewielkim stopniu". Pracodawcy zauważali, iż jest to raczej pewna wizja przyszłości, rozwiązanie do którego się dąży jeśli chce się zatrzymać pracowników i utrzymać dobrą atmosferę pracy lub rozwiązanie sprowadzone do minimum w postaci stosowania elastycznych form organizacji czasu pracy. W opinii pracowników i strony rządowo-samorządowej polityka ta wiąże się z odmiennym traktowaniem w pracy kobiet i młodych rodziców, jest cechą przedsiębiorstw „o ugruntowanej pozycji, wyrobionej marce i renomie – [pracownicy] utożsamiają się z firmą, podnoszą swoje

kwalifikacje i dbają o image firmy. Korzystają obie strony. Rotacja pracowników jest bardzo mała" lub też jest to „podbieranie pracowników, których należy zachęcić do przyjścia do konkurencyjnej firmy".

WYKRES 30

Stosowanie polityki personalnej jednocześnie uwzględniającej potrzeby pracodawców i pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=23 (strona pracowników), N=15 (strona pracodawców), N=7 (strona rządowo-samorządowa).

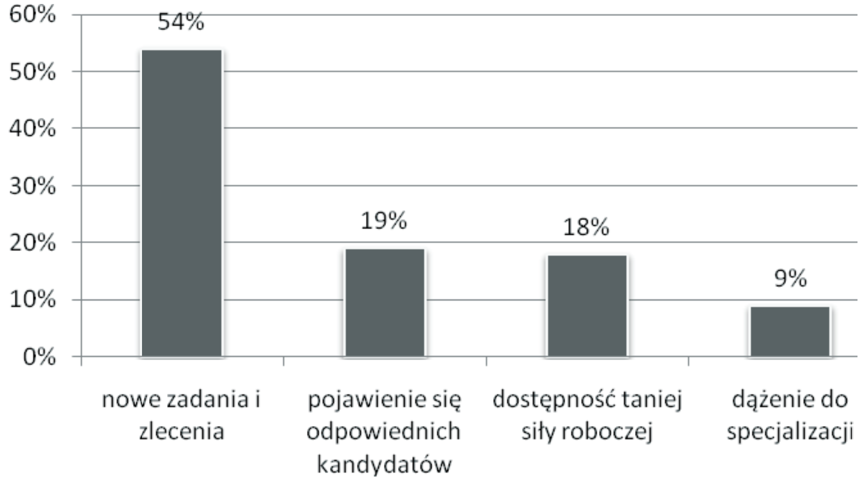
Ważne jest zatem zwiększanie wiedzy o istnieniu polityki personalnej opartej na godzeniu potrzeb pracodawców i pracowników, ale też zachęcanie do jej stosowania w promocji przedsiębiorstw. Pomocne może być tu prowadzenie szkoleń z zarządzania zasobami ludzkimi i kapitałem ludzkim, prowadzenie profesjonalnych działów personalnych, rozwijanie projektów społecznej odpowiedzialności biznesu i wypieranie stereotypów związanych z tą koncepcją. Do tego prowadzenie kampanii uwrażliwiających pracodawców na potrzeby osób wchodzących na rynek pracy, kobiet, starszych (50+) i niepełnosprawnych. Z drugiej strony zwiększanie wiedzy pracowników o możliwych sposobach zachęcania pracodawców do wdrażania programów uwzględniających ich potrzeby.

Kolejnym poruszonym tematem były czynniki zachęcające pracodawców do zatrudniania pracowników (wykres 31).

Zwiększaniu zatrudnienia sprzyjają zatem nowe zadania firm i dodatkowe zlecenia (54%), rzadziej zaś pojawienie się odpowiednich kandydatów (19%), dostępność taniej siły roboczej (18%) oraz dążenie przedsiębiorstw do rozwo-

ju specjalistycznych dóbr i usług wymagających najlepiej wykwalifikowanych pracowników (9%). W dalszych wyjaśnieniach swoich opinii zauważa się, iż na aspekty biznesowe zwracają tu uwagę głównie przedsiębiorcy: „Podaż zleceń. Jak nie ma zleceń, to nie zatrudnia się pracowników", „zyski jakie można osiągnąć oraz większa produktywność", „płynność, szybkość wykonywanych zleceń". Tymczasem pracownicy są przekonani o dużym znaczeniu cech osobowościowych kandydatów do pracy, ich wykształcenia i doświadczenia zawodowego. Poprzez dostępność taniej siły roboczej rozumie się tutaj głównie „testowanie" stażystów, korzystanie z okazji do zatrudnienia pracowników z dobrymi referencjami, ale też krótkotrwałe zatrudnianie osób w ramach programów interwencyjnych publicznych służb zatrudnienia.

WYKRES 31
Czynniki zachęcające do zatrudniania pracowników

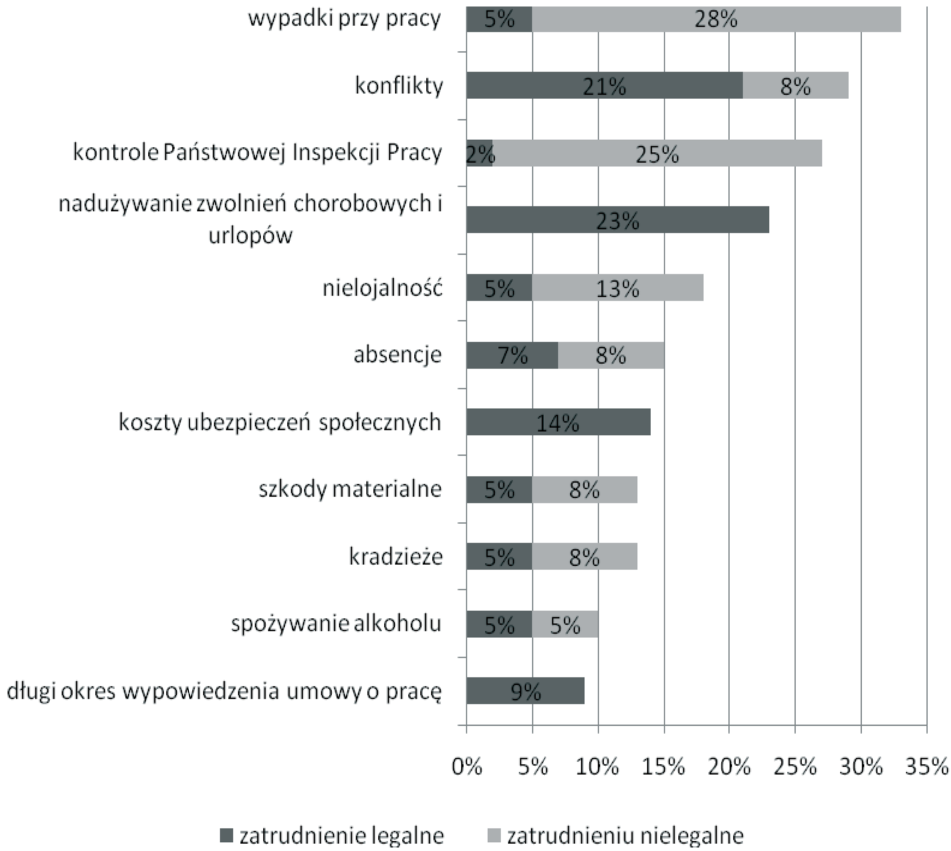


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=45.

Wydaje się, iż potrzebne jest zwiększenie nacisku na specjalizację działalności – w tym wchodzenie z usługami i produktami na rynek globalny oraz poszukiwanie pracowników, którzy mogą w tym pomóc. W przypadku zatrudniania pracowników przy okazji pojawienia się nowych zadań i zleceń niezbędne jest jasne formułowanie zasad współpracy z tymczasowymi pracownikami i dalszych kontaktów z nimi po jej zakończeniu. W szczególności unikanie zapewnień co do szans na stałe zatrudnienie jeśli pracodawca wcale nie ma takiego celu.

Uczestnicy badań nie mieli wątpliwości, że pracownicy mogą nie tylko rozwijać działalność przedsiębiorstw, ale też obniżać ich efektywność i sprawność stanowiąc źródło problemów dla pracodawcy. Respondenci byli dodatkowo proszeni o uwzględnienie specyfiki zatrudnienia legalnego i nielegalnego (wykres 32).

WYKRES 32
Główne źródła problemów w zatrudnieniu legalnym i nielegalnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=45.

W pierwszym przypadku najczęściej wskazywano na nadużywanie zwolnień chorobowych i urlopów (23%), konflikty z kierownictwem i innymi pracownikami (21%), wysokie koszty ubezpieczeń społecznych (14%), długi okres wypowiedzenia umowy o pracę (9%) i niestawianie się do pracy absencje (7%). Więcej zagrożeń pojawia się przy zatrudnieniu nielegalnym – szczególnie wypadki przy pracy (28%), negatywne skutki kontroli Państwowej Inspekcji Pracy (25%), nielojalność pracowników (13%), konflikty (8%), ab-

sencje (8%), kradzieże (8%), niszczenie sprzętu i materiału (8%) oraz spożywanie alkoholu (5%).

Szczególnego podkreślenia w przypadku zatrudnienia legalnego wymaga nadużywanie zwolnień chorobowych i urlopów, które sprzyja występowaniu kolejnych problemów. Pracodawcy obawiają się zatrudnienia pracowników, którzy mogą wykorzystać ich do zdobycia korzyści ze zwolnień lekarskich, urlopów macierzyńskich i wychowawczych, zaś pracownicy i przedstawiciele strony rządowo-samorządowej zauważają niespójność i nieaktualność regulacji w tym zakresie co utrudnia odpowiednią selekcję osób korzystających tak z form zabezpieczenia społecznego, jaki poszczególnych instrumentów polityki rynku pracy.

Wnioskuje się tu, iż niezbędna jest eliminacja głównych problemów w zatrudnieniu: niskiej jakości bezpieczeństwa i higieny pracy oraz często chaotycznej organizacji pracy prowadzącej do konfliktów w przedsiębiorstwach. Ponadto zmniejszenie skłonności pracowników do nadużywania zwolnień chorobowych i urlopów oraz poprawa wizerunku Państwowej Inspekcji Pracy i instytucji zabezpieczenia społecznego.

Zagadnieniem podjętym w badaniu były również główne czynniki zachęcające ludzi do poszukiwania i wykonywania pracy. Uwzględnienie wymiaru pracy legalnej i nielegalnej pozwoliło na przedstawienie listy dość zróżnicowanych cech (wykres 33).

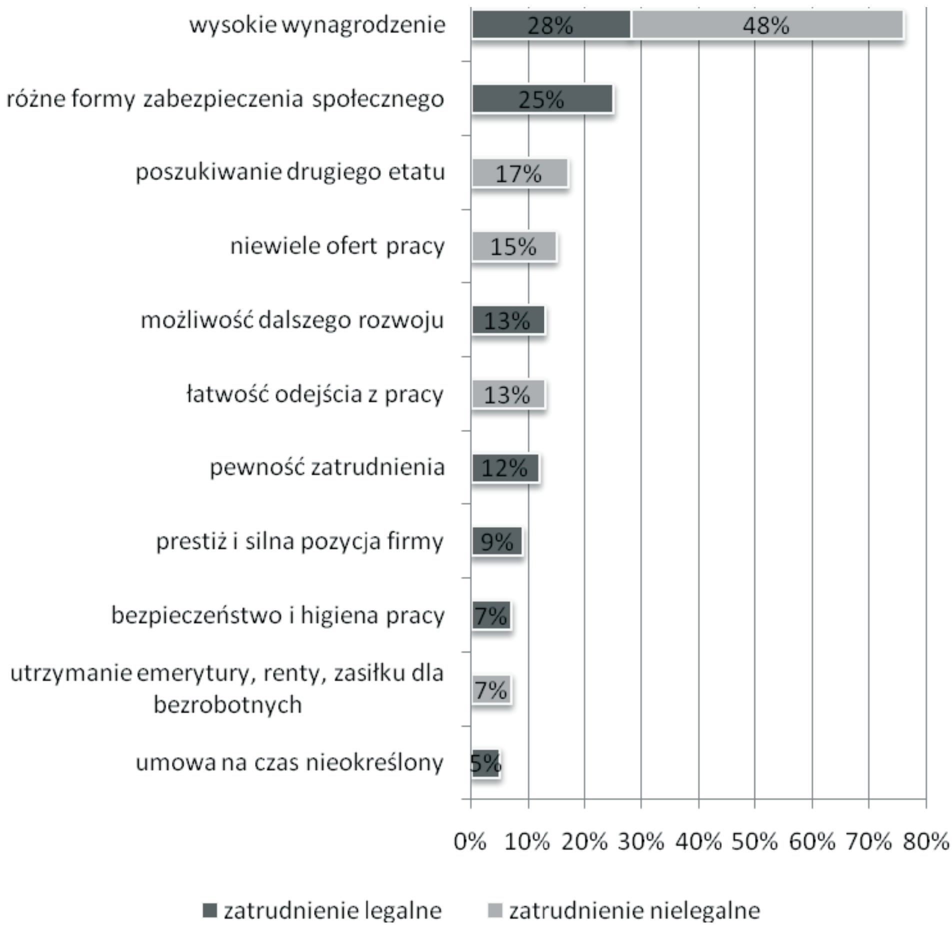
Zdecydowanie największą motywację do podejmowania zatrudnienia stanowi zdaniem respondentów wysokie wynagrodzenie – odpowiednio 48% w wymiarze nielegalnym i 28% w legalnym. Istotnym czynnikiem sprzyjającym do pracy zgodnie z prawem jest dostęp do różnych formy zabezpieczenia społecznego (25%), możliwość dalszego rozwoju zapewniana główne przez pracodawcę (13%), pewność zatrudnienia (12%) oraz prestiż i silna pozycja firmy (9%). Przypadkom nielegalnego wykonywania czynności roboczych sprzyja chęć zarobienia dodatkowych pieniędzy i poszukiwanie drugiego etatu (17%), niewielki wybór spośród dostępnych ofert pracy (15%), łatwość odejścia z nielegalnej pracy (13%) oraz chęć jednoczesnego czerpania korzyści z tytułu świadczeń emerytalnych, rentowych i zasiłków dla bezrobotnych (7%).

Tymczasem do poszukiwania pracy zniechęcają czynniki stanowiące niemal przeciwieństwo wskazanych, czynniki które zdaniem badanych sprawiają, że „człowiek nie pracuje na swoją przyszłość". W przypadku zatrudnienia legalnego: niskie wynagrodzenie (44%), zła organizacja pracy (20%), wysokie wymagania (17%), niepewność zatrudnienia (7%), konflikty (7%) oraz niezgodna z prawem działalność przedsiębiorców (5%). Zatrudnienie nielegalne odradza się z uwagi na brak form zabezpieczenia społecznego (50%), niepew-

ność zatrudnienia (24%), brak bezpieczeństwa i higieny pracy (12%), działalność niezgodną z prawem (7%), konflikty (5%) i złą organizację pracy (2%).

WYKRES 33

Czynniki zachęcające do poszukiwania i wykonywania pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=45.

Jednocześnie pracodawcy i pracownicy obawiają się zwiększania mobilności na rynku pracy oraz coraz częstszej konieczności korzystania z usług publicznych służb zatrudnienia i innych instytucji pośredniczących w zatrudnieniu. „Zniechęcają dziwne formy zatrudnienia, np. praca tymczasowa, tak naprawdę niczego nie gwarantuje, pracodawca zasłania się agencją pracy tymczasowej, niskie wynagrodzenie (pracodawca tłumaczy to dużymi kosztami,

„socjalnym"), bardzo mała elastyczność" – wyjaśnia jeden z rozmówców. Dodatkowo problemem, na który przy okazji omawiania czynników zachęcających do pracy zwrócili uwagę przedstawiciele strony rządowo-samorządowej, jest niewystarczający dostęp osób zatrudnionych w ramach programów aktywizacji zawodowej do środków wspierających ich inwestycje we własny rozwój zawodowy oraz zakładanie przedsiębiorstw.

Istotne może być zwiększanie nacisku na inne niż wysokość wynagrodzenia czynniki zachęcające do poszukiwania pracy, a jednocześnie zmniejszanie atrakcyjności zatrudnienia nielegalnego poprzez wskazywanie ścieżek wyboru pracy dodatkowej, tymczasowej, w krótszym wymiarze czasu pracy, telepracy i pracy zdalnej. Zasadna wydaje się promocja usług i narzędzi aktywnej polityki rynku pracy, które będą umożliwiać łączenie pracy z różnymi formami zabezpieczenia społecznego.

4.2.3. Skuteczna, aktywna polityka rynku pracy a sytuacja ekonomiczna firmy

Wraz z rozwojem, firmy poszukują coraz bardziej wyspecjalizowanych pracowników, przy czym zapotrzebowanie to może być zmienne w czasie w zależności od koniunktury, popytu na ich produkty i usługi. Pogodzenie interesów pracowników i pracodawców wymaga zatem współpracy przedsiębiorstw z instytucjami rynku pracy, głównie z publicznymi służbami zatrudnienia. Wysoki poziom tej kooperacji powinien przyczyniać się do stosowania zróżnicowanych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy oraz skracać czas poszukiwania zatrudnienia.

Badani zostali poproszeni o ocenę zależności między sytuacją ekonomiczną przedsiębiorstw a ich współpracą z publicznymi służbami zatrudnienia (wykres 34).

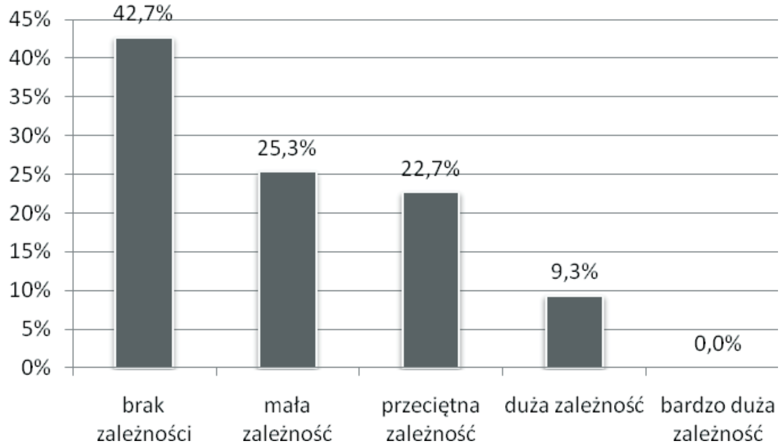
Zdaniem większości, związek taki nie zachodzi (42,7%) lub jest mały (25,3%). Tylko 9,3% badanych dostrzegało dużą zależność.

Zebrane dane pozwoliły też na analizę problemu z uwzględnieniem podziału na pracowników i pracodawców (wykres 35).

Zasadne jest stwierdzenie, iż pracownicy częściej dostrzegają dużą i przeciętną zależność (4,5% różnicy), podczas gdy pracodawcy brak i małą zależność (4,4% różnicy). Innymi słowy zatrudnieni w podlaskich przedsiębiorstwach wykazują większy optymizm co do wpływu współpracy publicznych służb zatrudnienia z przedsiębiorstwami na ich sytuację ekonomiczną niż ich właściciele i kierownicy.

WYKRES 34

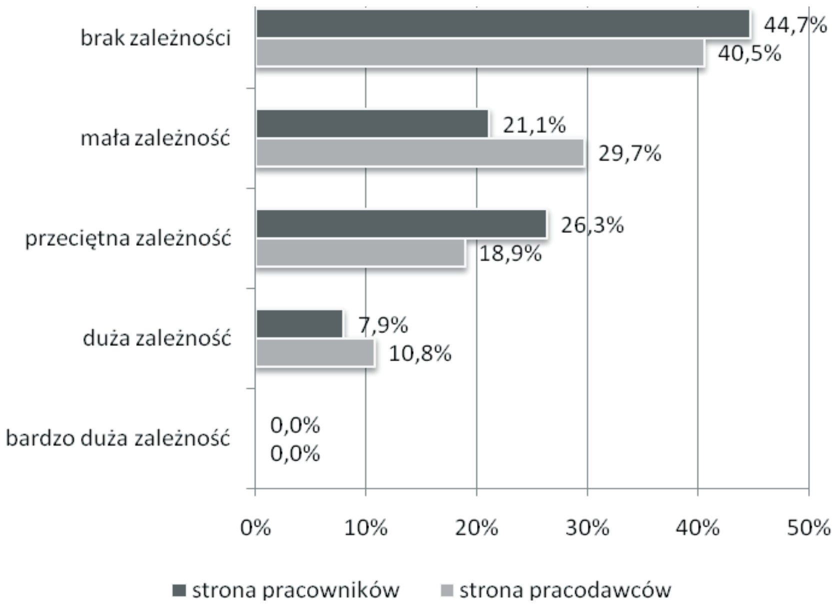
Współpraca z publicznymi służbami zatrudnienia a sytuacja ekonomiczna firmy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

WYKRES 35

Współpraca z publicznymi służbami zatrudnienia a sytuacja ekonomiczna firmy w opinii pracodawców i pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37 (strona pracodawców), N=38 (strona pracowników).

Uzyskane odpowiedzi wskazują, że konieczne jest upowszechnianie przykładów potwierdzających pozytywne oddziaływanie aktywnych polityk rynku pracy na sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw. Ważne jest też zachęcanie pracodawców i ich organizacji do samodzielnego wychodzenia z propozycjami współpracy do publicznych służb zatrudnienia oraz nagłaśniania informacji o takich akcjach.

Ponadto istotne jest uproszenie procedur współpracy publicznych służb zatrudnienia i przedsiębiorstw. W przeprowadzonych wywiadach grupowych i indywidualnych często wskazywano, iż podstawową przeszkodą jest tu dostęp do informacji – z jednej strony o potrzebach pracodawców, z drugiej zaś w odniesieniu do oferty służb zatrudnienia. Główną przyczyną tego stanu jest negatywny wizerunek instytucji rynku pracy oraz nadmiar formalności utrudniających przedsiębiorcom szybkie poszukiwanie pracowników.

4.3.
Systemy uczenia się przez całe życie

Ważnym elementem idei flexicurity są systemy uczenia się przez całe życie. Ich wdrażanie pozwala pracownikom na zwiększenie bezpieczeństwa zatrudnienia poprzez ciągłe podnoszenie kwalifikacji i dostosowywanie kompetencji do potrzeb rynku pracy.

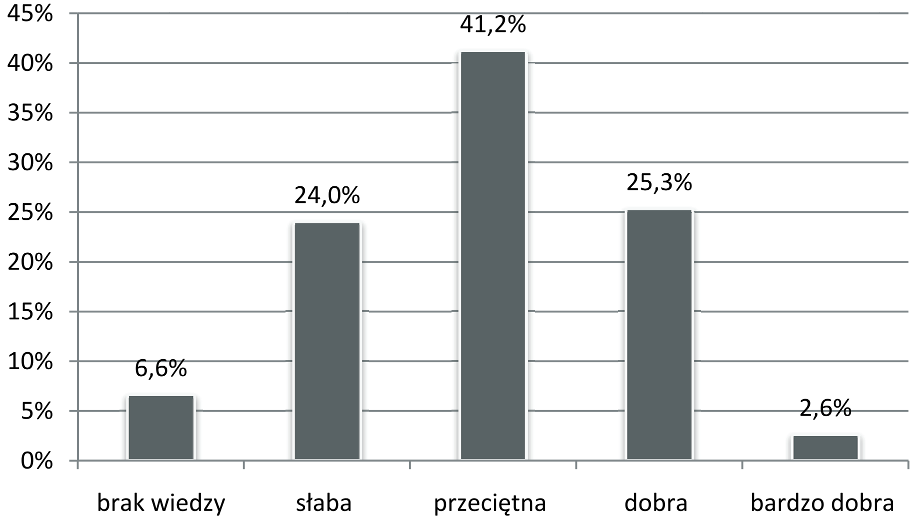
4.3.1. Znajomość systemów uczenia się przez całe życie

Powszechnie uważa się, że popularność systemów uczenia się przez całe życie rośnie, a tym samym poprawia się stopień ich świadomości zarówno wśród pracodawców jak i pracowników. Aczkolwiek kształcenie ustawiczne z powodzeniem jest wdrażane w wielu krajach Europy, w Polsce zainteresowanie tym komponentem flexicurity obserwuje się od niedawna. Gruntownym analizom poddawane są praktyki stosowane w krajach skandynawskich, w szczególności w Danii gdzie w latach 90. udało się pokonać problem bezrobocia, m.in. poprzez upowszechnienie idei kształcenia w całym okresie aktywności zawodowej. W Polsce implementacja instrumentu szybko zdobywa zwolenników, zarówno na poziomie makro i mikro. W związku z tym rodzi się pytanie na ile systemy uczenia się przez całe życie znane są obecnie pracownikom i pracodawcom w województwie podlaskim. Aby na nie odpowiedzieć, podmiotom objętym badaniem zadano pytanie mające na celu zweryfikowanie stopnia świadomości form kształcenia ustawicznego. Wyniki badania ankietowego pokazują, że zaledwie 2,6% respondentów deklaruje bardzo dobrą znajomość systemów uczenia się przez całe życie (wykres 36).

Jedna czwarta badanych może pochwalić się dobrą wiedzą na ten temat, natomiast największy odsetek (41,2%) ocenia znajomość form kształcenia ustawicznego, jako przeciętną. Niepokojący jest fakt, że prawie jedna trzecia badanej populacji nie posiada wystarczającej wiedzy o kształceniu ustawicznym, w tym niemal 7% w ogóle nie zna omawianego komponentu.

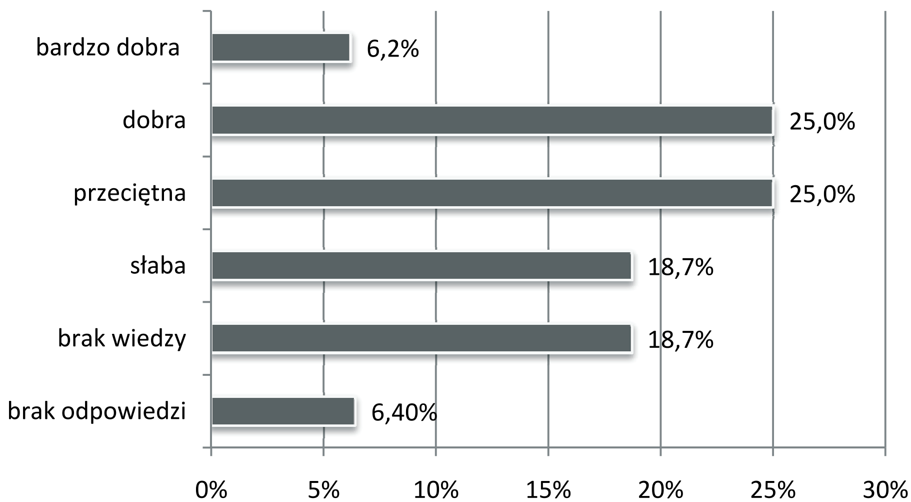
Analiza problemu ze względu na wielkość przedsiębiorstw prowadzi do konkluzji, że systemy uczenia się przez całe życie są najbardziej rozpowszechnione wśród przedstawicieli przedsiębiorstw zatrudniających 250 i więcej pracowników (wykres 37).

WYKRES 36
Znajomość form kształcenia ustawicznego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

WYKRES 37
Znajomość form kształcenia ustawicznego w przedsiębiorstwach zatrudniających 250 i więcej pracowników

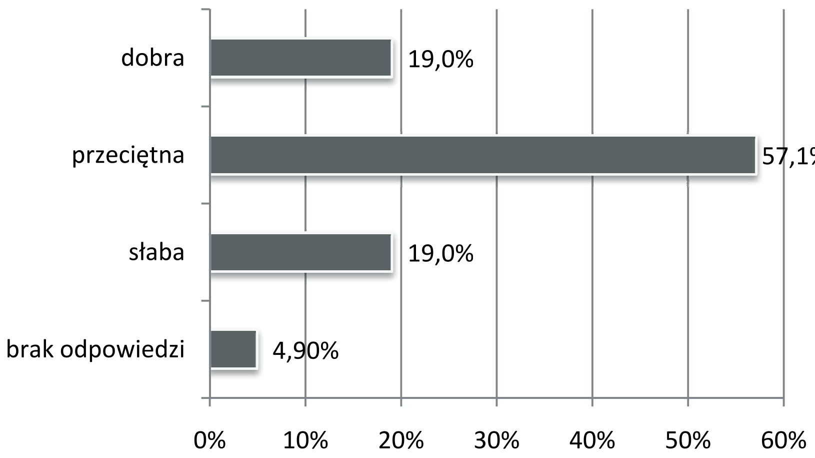


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=16.

W dużych firmach, odsetek osób o bardzo dobrej znajomości form kształcenia był najwyższy i wyniósł 6,2%. Jedna czwarta analizowanej grupy zadeklarowała wiedzę na dobrym poziomie, a kolejne 25% na poziomie przeciętnym. W analizowanej grupie najwięcej jednak, bowiem prawie 20% respondentów przyznało, że nie posiada żadnej wiedzy na temat form kształcenia ustawicznego. Takiej odpowiedzi nie udzielili przedstawiciele firm zatrudniających od 50 do 249 osób (wykres 38).

WYKRES 38

Znajomość form kształcenia ustawicznego w przedsiębiorstwach zatrudniających od 50 do 249 pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=21.

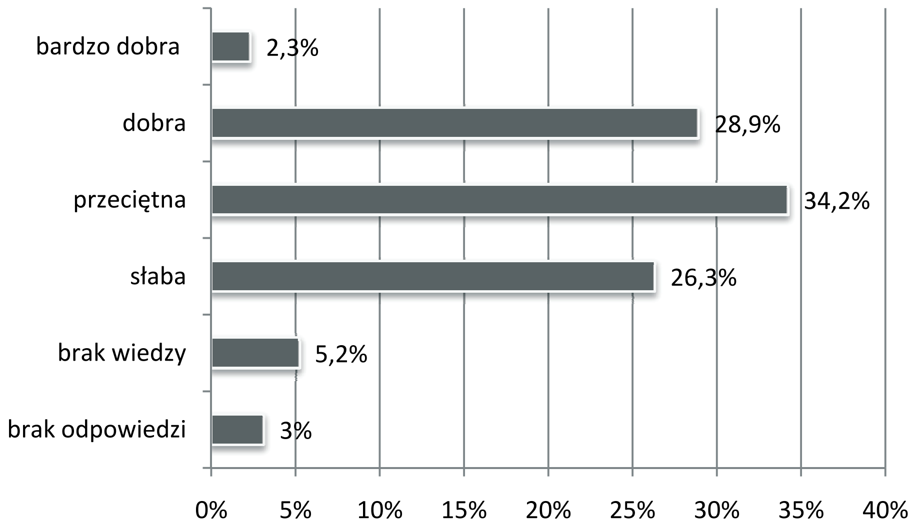
Największy odsetek przedstawicieli tej grupy (niemal 60% badanych) ocenia znajomość form kształcenia ustawicznego, jako przeciętną. Zaledwie 19% respondentów pochwaliło się dobrą znajomością, natomiast żaden z ankietowanych nie posiada bardzo dobrej wiedzy na temat systemów uczenia się przez całe życie. Stosunkowo dobrze przedstawiają się wyniki dla przedstawicieli małych przedsiębiorstw (wykres 39).

W analizowanej grupie duży odsetek respondentów deklaruje dobrą znajomość komponentu (28,9%).

Rozkłady odpowiedzi kształtują się podobnie w podziale na przedstawicieli pracowników i pracodawców (wykres 40).

WYKRES 39

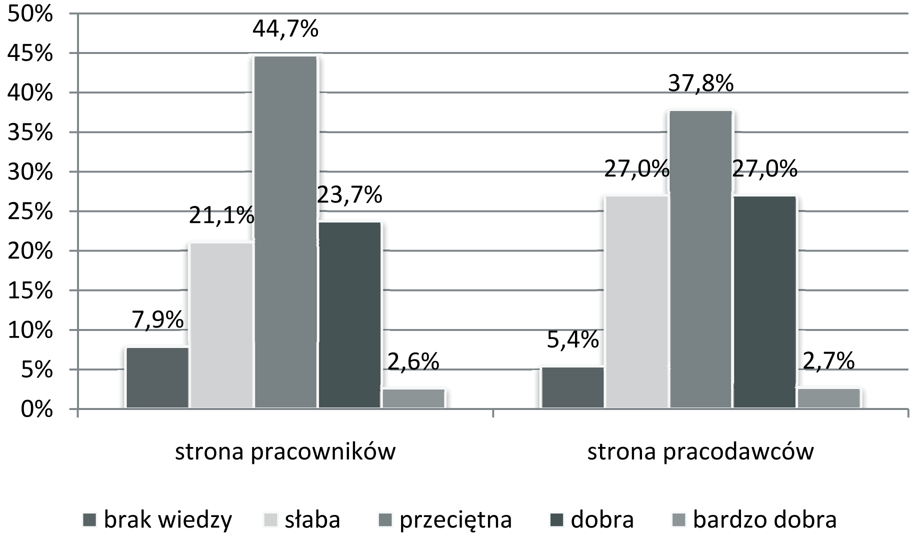
Znajomość form kształcenia ustawicznego w przedsiębiorstwach zatrudniających do 49 pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

WYKRES 40

Znajomość form kształcenia ustawicznego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Bardzo dobrą i dobrą znajomość form kształcenia ustawicznego deklaruje prawie 30% pracodawców, co stanowi zaledwie o 3,4% więcej w porównaniu do pracowników. Wśród przedstawicieli obu stron dominują osoby o przeciętnym poziomie wiedzy. Jeśli chodzi o pracowników, odsetek ten wynosi prawie 45%, a w przypadku pracodawców około 38%. Prawie jedna trzecia pracodawców (32,4%) stwierdza, że wcale nie posiada wiedzy na temat form kształcenia ustawicznego lub zna je w stopniu słabym. Tego samego zdania jest 29% pracowników.

Wyniki badań pokazują, że znajomość form kształcenia ustawicznego jest ciągle niewystarczająca zarówno wśród pracowników jak też pracodawców. Brak dostatecznej wiedzy na temat możliwości rozwoju zawodowego przez całe życie ogranicza elastyczność i efektywność starszych pracowników, a co za tym idzie zmniejsza poczucie bezpieczeństwa na rynku pracy. Konieczna jest więc promocja idei kształcenia ustawicznego oraz upowszechnianie jego form.

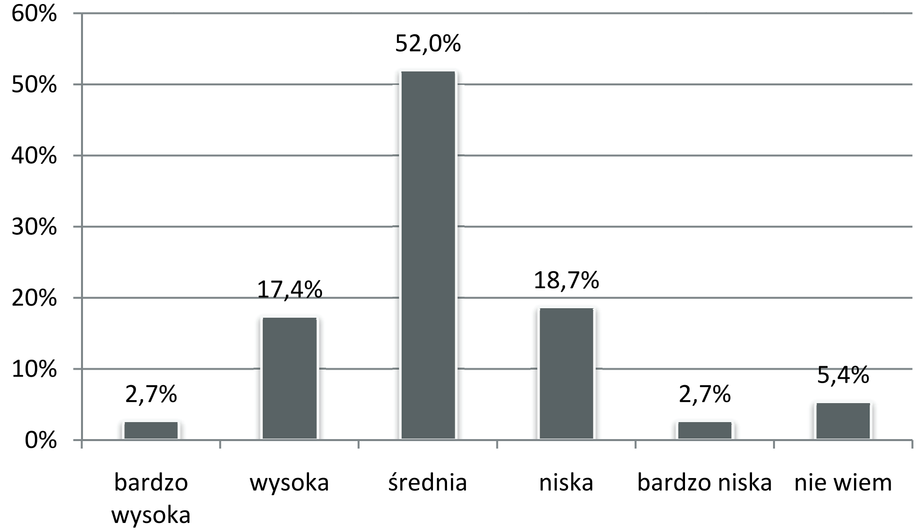
Wyniki badań ilościowych potwierdzają spostrzeżenia uczestników grupy fokusowej. Zdaniem respondentów wiedza na temat form kształcenia ustawicznego w województwie jest niewystarczająca, szczególnie w mniejszych miejscowościach, gdzie istnieje szczególna potrzeba promocji idei nauki przez całe życie.

4.3.2. Rzeczywisty oraz pożądany stopień wykorzystywania systemów uczenia się przez całe życie

Kolejny obszar badawczy dotyczy rzeczywistego oraz pożądanego stopnia wykorzystywania systemów uczenia się przez całe życie. Analiza stanu aktualnego oraz idealnego pozwoliła na zdefiniowanie luki, której wypełnienie umożliwi optymalizację rozwiązań z zakresu wdrażania polityki flexicurity w regionie. W celu oceny faktycznego poziomu stosowania form kształcenia ustawicznego w województwie podlaskim, respondentów zapytano o aktywność edukacyjną pracowników, sposoby ich motywowania do podnoszenia kwalifikacji, planowanie kształcenia pracowników oraz prowadzenie funduszy szkoleniowych w przedsiębiorstwach. Ponadto respondentów poproszono o podanie profili oraz form kształcenia, w których uczestniczyli pracownicy objętych badaniem firm. Dodatkowo, ankietowani ocenili jakość systemu kształcenia ustawicznego w województwie podlaskim. W ten sposób postawione pytania umożliwiły dokonanie diagnozy stanu obecnego, w zakresie wykorzystywania systemów uczenia się przez całe życie.

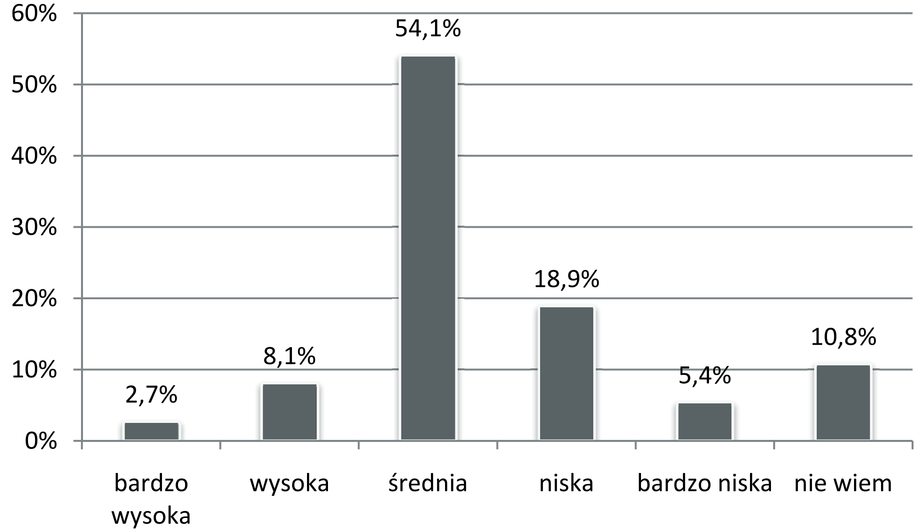
Pierwszy analizowany problem dotyczył oceny aktywności edukacyjnej pracowników. Okazje się, że ponad połowa badanych jest zdania, iż podlascy pracownicy wykazują się zaledwie średnią aktywnością edukacyjną (wykres 41).

WYKRES 41
Aktywność edukacyjna pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

WYKRES 42
Aktywność edukacyjna pracowników w opinii pracodawców

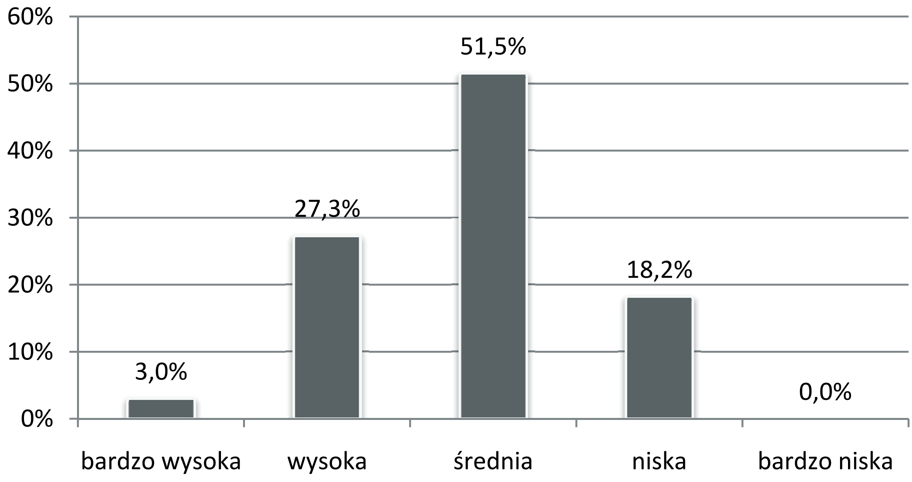


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

Co piąty respondent (21,4%) ocenił zaangażowanie pracowników w rozwój, jako niskie lub nawet bardzo niskie. Najmniej badanych, bowiem tylko 20,1% było zdania, że aktywność edukacyjna pracowników jest na poziomie wysokim (2,7%) lub bardzo wysokim (17,4%). Analiza uwzględniająca podział na przedstawicieli pracodawców i pracowników prowadzi do konkluzji, że pracownicy lepiej oceniają swoje zaangażowanie w kształcenie niż przedsiębiorcy (wykres 42, 43).

WYKRES 43

Aktywność edukacyjna pracowników (opinie pracowników)

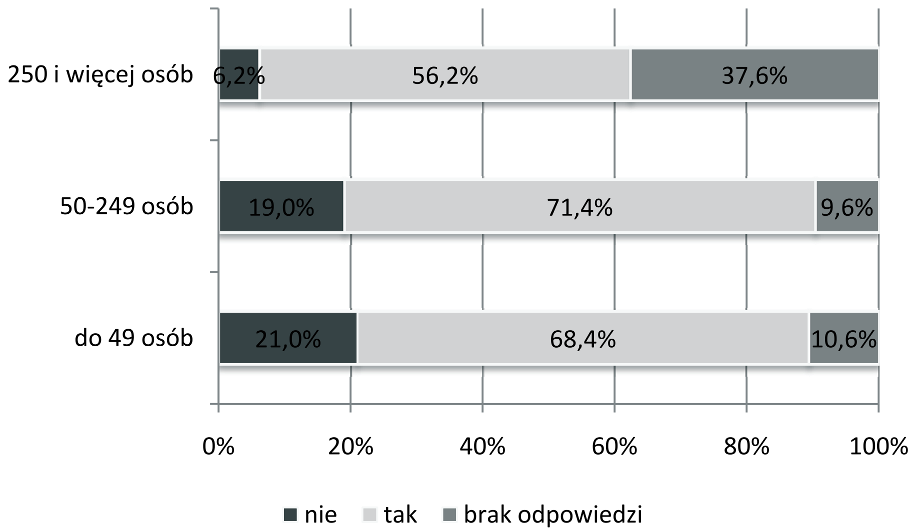


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

W opinii 30,3% objętych badaniem zatrudnionych, aktywność edukacyjna pracowników jest wysoka (27,3%) lub bardzo wysoka (3%). Tego zdania nie podzielają w tym samym stopniu pracodawcy. Zaledwie 10,8% pracodawców oceniło aktywność edukacyjną pracowników, jako wysoką lub bardzo wysoką. Taki stan rzeczy może wynikać z niedostatecznej wiedzy pracodawców o podejmowanych przez pracowników działaniach lub z niskiej partycypacji pracodawców w procesie kształcenia ustawicznego zatrudnionych. Ponad połowa respondentów, niezależnie od prezentowanej grupy, ocenia aktywność edukacyjną pracowników, jako średnią, co nie jest zadawalającym wynikiem. Aby zweryfikować ewentualną przyczynę tak niskiego zaangażowania pracowników w podnoszenie kwalifikacji, respondentów zapytano o sposoby wspierania i motywowania pracowników do podnoszenia kompetencji. Okazuje się, że

większość respondentów (69%) jest zdania, iż przedsiębiorstwa motywują kadrę do podnoszenia kwalifikacji. W badanej próbie największy odsetek firm wspierających rozwój pracowników to przedsiębiorstwa średnie (71,4%), zatrudniające od 50 do 249 osób (wykres 44).

WYKRES 44
Motywowanie pracowników do podnoszenia kwalifikacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

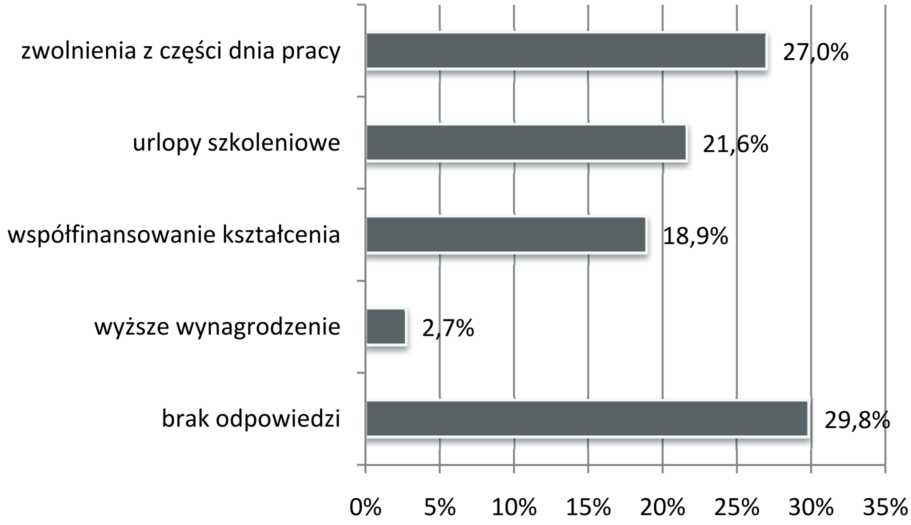
Zaskakujący jest stosunkowo niski udział przedstawicieli dużych przedsiębiorstw, w których podejmuje się działania mające na celu motywowanie kadry do podnoszenia kompetencji (56,2%).

Do najczęściej stosowanych motywatorów, respondenci zaliczali całkiem odmienne formy w zależności od reprezentowanej strony dialogu społecznego. W opinii aż 27% pracodawców do podnoszenia kwalifikacji zawodowych najczęściej motywuje się pracowników poprzez zwolnienie z części dnia pracy (wykres 45).

Co piąty przedstawiciel pracodawców deklaruje stosowanie urlopów szkoleniowych. Często wykorzystywaną formą okazała się również możliwość współfinansowania kształcenia. Nieco inaczej przedstawiają się wyniki w grupie pracowników (wykres 46).

WYKRES 45

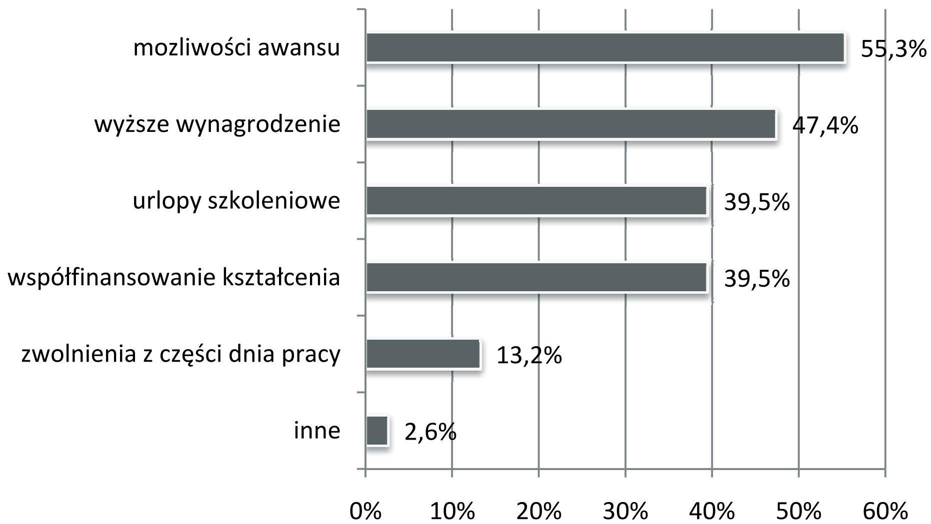
Motywowanie pracowników do podnoszenia kwalifikacji (opinie pracodawców)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

WYKRES 46

Motywowanie pracowników do podnoszenia kwalifikacji (opinie pracowników)

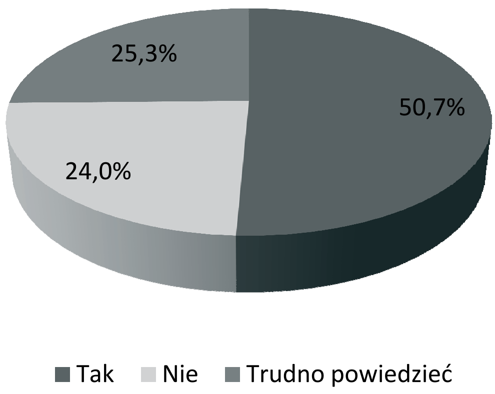


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Ponad połowa respondentów (55,3%) jest zdania, że do podnoszenia kwalifikacji, pracownicy zachęcani są przede wszystkim poprzez stwarzanie możliwości awansu. Często stosowanym motywatorem okazuje się również perspektywa wyższych wynagrodzeń (47,4%). Urlopy szkoleniowe, a także finansowanie przez firmę kosztów kształcenia pracownika stanowią istotne, ale rzadziej wykorzystywane formy wspierania rozwoju. Taki stan rzeczy potwierdzają wyniki grupowych wywiadów pogłębionych (FGI). Aczkolwiek pracodawcy powinni przede wszystkim współfinansować kształcenie pracowników, w rzeczywistości w niewielkim stopniu inwestują w rozwój personelu.

Dla odpowiedniego wdrażania systemów uczenia się przez całe życie ważne jest nie tylko wspieranie i motywowanie pracowników do podnoszenia kwalifikacji, ale również planowanie procesu kształcenia. Z badań wynika, że w połowie badanych podmiotów planowanie kształcenia pracowników jest praktykowane (wykres 47).

WYKRES 47
Planowane kształcenia ustawicznego

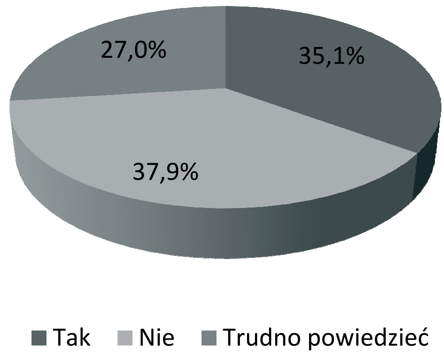


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

W opinii niemal jednej czwartej respondentów w firmach nie przygotowuje się strategii rozwoju pracowników. Uwzględniając podział badanej próby na przedstawicieli pracodawców i pracowników wyniki okazują się dosyć zróżnicowane. Zaledwie 35,1% pracodawców stwierdza, że w firmach praktykuje się planowanie kształcenia ustawicznego (wykres 48).

WYKRES 48

Planowane kształcenia ustawicznego (opinie pracodawców)

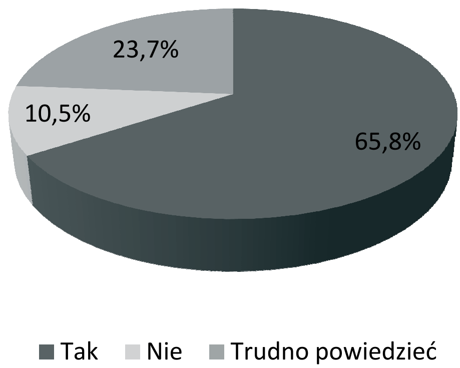


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

Opinie przedstawicieli pracowników są bardziej optymistyczne. Zdaniem aż 65,8% respondentów przedsiębiorstwa dbają o wdrażanie systemu uczenia się przez całe życie poprzez opracowywanie ścieżek rozwoju pracowników (wykres 49).

WYKRES 49

Planowane kształcenia ustawicznego (opinie pracowników)

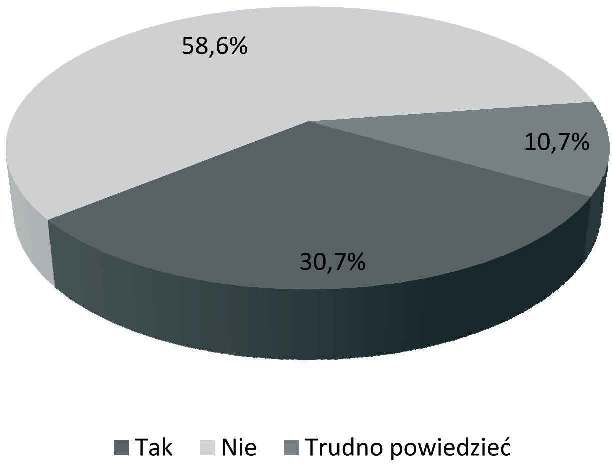


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Zaledwie 10,5% ankietowanych jest zdania, że firmy nie planują polityki rozwoju kadry. Tak odmienne opinie mogą wynikać z niedostatecznej wiedzy pracowników na temat prowadzonej przez firmę polityki kadrowej, a co za tym idzie należy podejrzewać, że odpowiedzi udzielone przez przedstawicieli pracodawców w większym stopniu odpowiadają rzeczywistości.

Mając na uwadze niski odsetek firm, w których stosuje się planowanie rozwoju kadr można podejrzewać równie niezadawalający wynik w zakresie prowadzenia przez firmy funduszu szkoleniowego. Celem funduszu jest finansowanie lub współfinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników. Według większości respondentów (58,6%) firmy nie posiadają wyodrębnionych funduszy szkoleniowych (wykres 50).

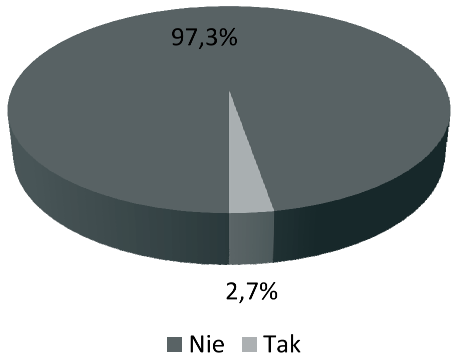
WYKRES 50
Prowadzenie funduszu szkoleniowego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Zdaniem zaledwie 30,7% badanych, przedsiębiorstwa gromadzą środki w celu finansowania kształcenia kadry. Zaskakujący jest rozkład odpowiedzi w podziale na przedstawicieli pracodawców i pracowników. Okazuje się, że tylko 2,7% pracodawców deklaruje prowadzenie wyodrębnionego funduszu szkoleniowego, pozostali (97,3%) takiego funduszu nie posiadają (wykres 51).

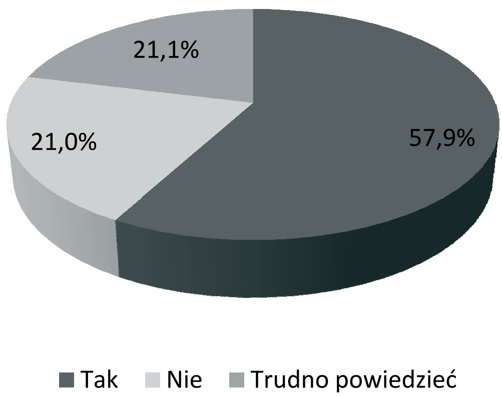
WYKRES 51
Prowadzenie funduszu szkoleniowego (opinie pracodawców)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

Wynik ten jest niezwykle niepokojący z uwagi na duże znaczenie finansowania rozwoju pracowników przez firmę. Brak partycypacji w ponoszeniu kosztów kształcenia kadry może demotywować pracowników, niekorzystnie wpływając na ich efektywność oraz przyszłe bezpieczeństwo na rynku pracy. Okazuje się, że przedstawiciele pracowników zdecydowanie optymistyczniej oceniają działania przedsiębiorców w zakresie finansowania rozwoju kadry. W opinii niemal 58% ankietowanych firmy prowadzą fundusze szkoleniowe (wykres 52).

WYKRES 52
Prowadzenie funduszu szkoleniowego (opinie pracowników)

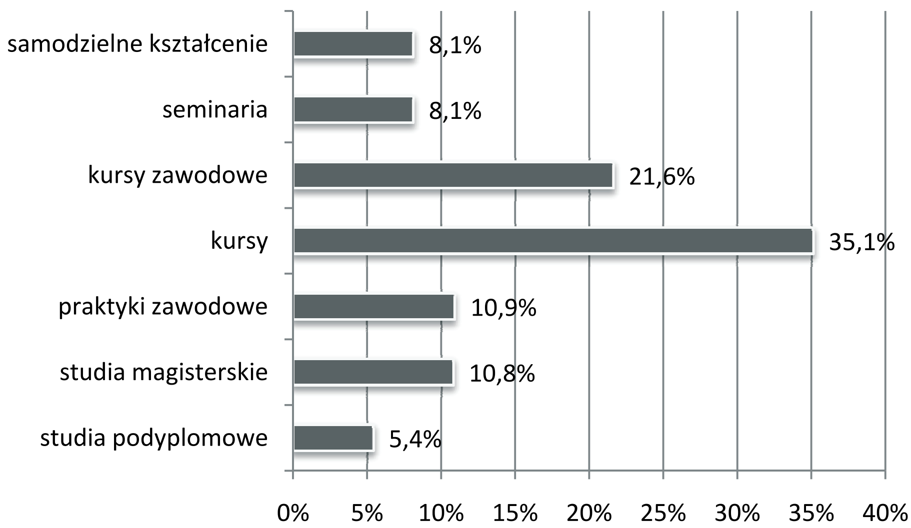


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Zaledwie, co piąty respondent był odmiennego zdania. Zróżnicowanie odpowiedzi pracowników i pracodawców może wynikać z niedostatecznej wiedzy na temat prowadzonej polityki kadrowej firmy.

Kolejne pytania miały na celu zweryfikowanie, które z form kształcenia były najpopularniejsze wśród pracodawców i pracowników województwa podlaskiego w latach 2007 – 2009. Zdaniem pracodawców największym powodzeniem wśród pracowników cieszyły się różnego rodzaju kursy (56,7%), w tym kursy zawodowe (21,6%) (wykres 53).

WYKRES 53
Formy kształcenia, w których uczestniczyli pracownicy w latach 2007-2009 (opinie pracodawców)

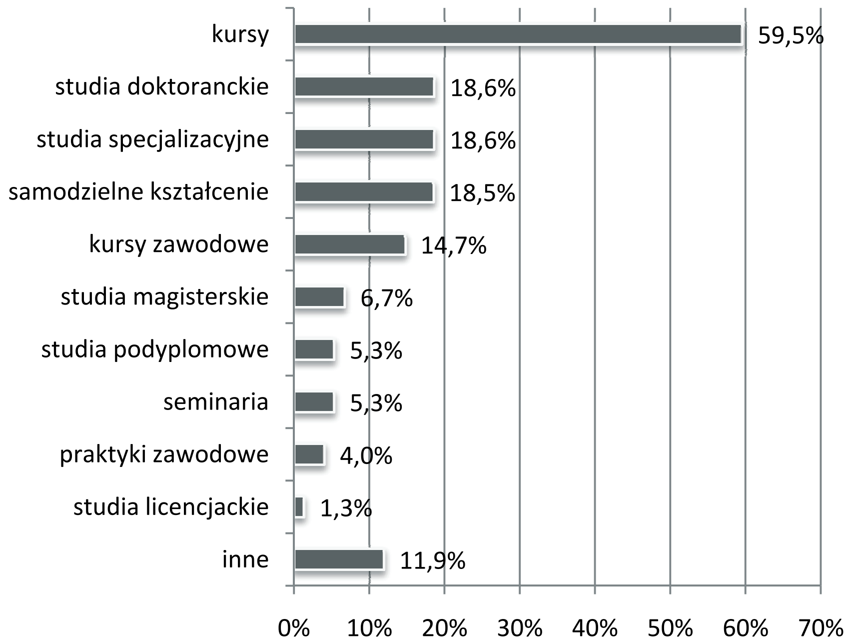


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

Pracownicy podejmowali kursy pedagogiczne, komputerowe, fryzjerskie oraz w zakresie BHP, mechaniki pojazdów i obsługi klienta. W opinii około 11% badanych pracodawców, pracownicy w latach 2007-2009 uczestniczyli w praktykach zawodowych i podejmowali studnia magisterskie. Do najczęściej wybieranych kierunków studiów zaliczono: prawo administracyjne oraz zarządzanie i marketing. Praktyki zawodowe dotyczyły głównie takich profili jak fryzjerstwo i mechanika pojazdów samochodowych. Do popularnych form kształcenia ustawicznego w analizowanym okresie zaliczono także seminaria

oraz kształcenie samodzielne (8,1%). Zdaniem 5,4% respondentów pracownicy podejmowali również studia podyplomowe. W żadnym z badanych przedsiębiorstw pracownicy nie odbywali studiów licencjackich, doktoranckich, czy też staży specjalizacyjnych. W dalszej części badania respondenci zostali poproszeni o wskazanie form podnoszenia kwalifikacji, w których osobiście brali udział. Okazuje się, że najpopularniejszą formą kształcenia są kursy. Niemal 60% respondentów uczestniczyło w kursach w zakresie BHP, fryzjerstwa, księgowości, prowadzenia wózków widłowych i sprzedaży internetowej (wykres 54).

WYKRES 54
Uczestnictwo w kształceniu ustawicznym w latach 2007-2009

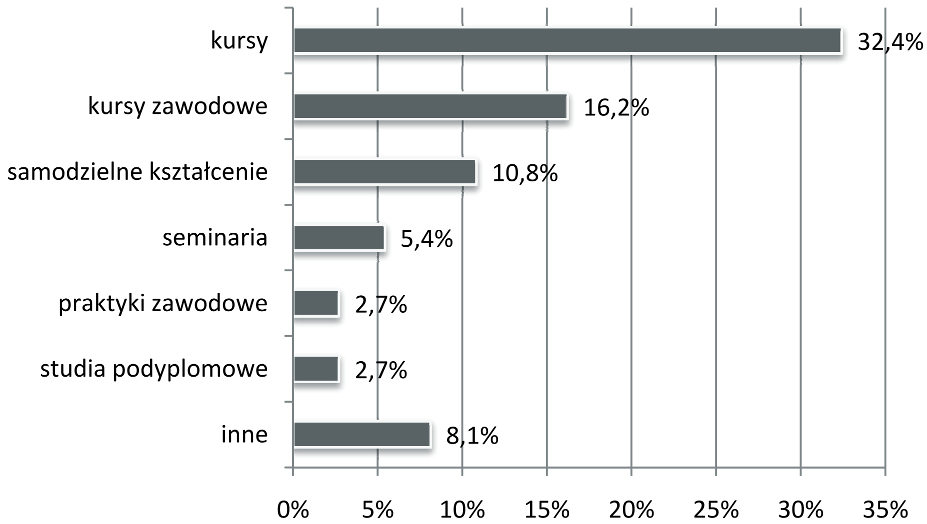


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Nieoczekiwanie duży odsetek badanych to osoby, które podjęły studia doktoranckie i specjalizacyjne (18,6%). Znaczna część ankietowanych kształciła się samodzielnie (18,5%). Prawie 15% respondentów uczestniczyło w kursach zawodowych, a 6,7% odbyło studia magisterskie. Ciekawy jest rozkład odpowiedzi w podziale na przedstawicieli stron dialogu społecznego.

Formy kształcenia ustawicznego preferowane przez pracodawców charakteryzują się znacznie mniejszą różnorodnością. W badanej populacji dominowały kursy (48,6%), kształcenie samodzielne (10,8%) i seminaria (5,4%) (wykres 55).

WYKRES 55
Uczestnictwo pracodawców w kształceniu ustawicznym w latach 2007-2009 (opinie pracodawców)



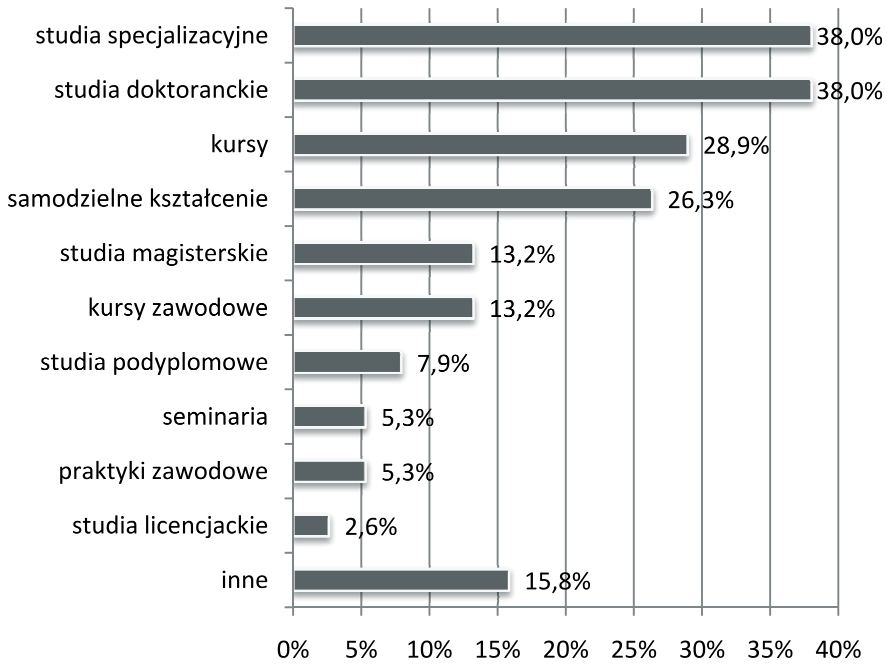
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

Zupełnie inne formy podnoszenia kwalifikacji stosowane były przez pracowników. Znacznie wyższy odsetek pracowników podejmował studia specjalizacyjne, doktoranckie (38%) magisterskie (13,2%), czy też podyplomowe (2,9%) (wykres 56).

Dosyć powszechną formą kształcenia okazały się również kursy oraz nauka samodzielna. W porównaniu do pracodawców, pracownicy rzadziej uczestniczyli w kursach natomiast znacznie częściej studiowali.

WYKRES 56

Uczestnictwo pracowników w kształceniu ustawicznym w latach 2007-2009 (opinie pracowników)

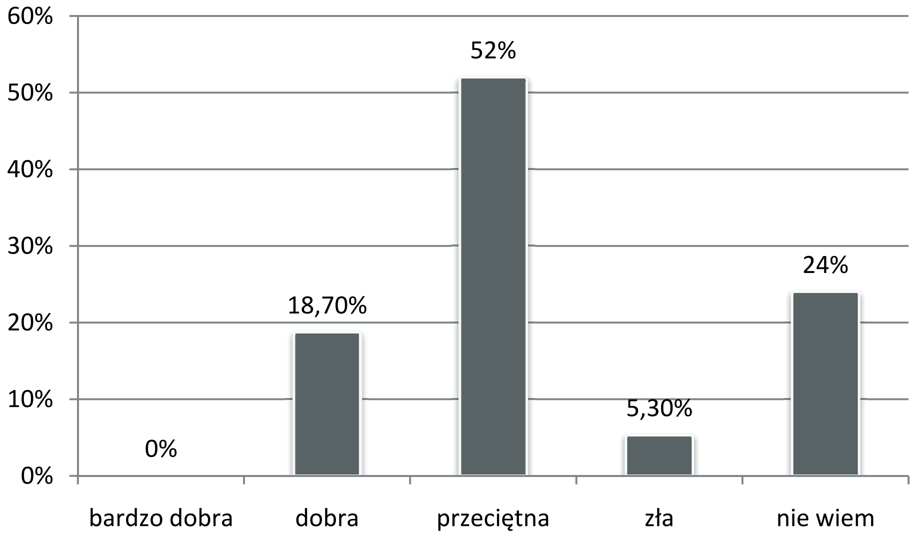


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Kolejny problem badawczy dotyczył jakości systemu kształcenia ustawicznego w województwie podlaskim. Respondentów poproszono o subiektywną ocenę funkcjonowania systemu. Na pytanie o jego jakość niemal co czwarty ankietowany nie potrafił udzielić odpowiedzi. Żaden z badanych nie stwierdził, że jakość systemu kształcenia ustawicznego można ocenić, jako bardzo dobrą (wykres 57).

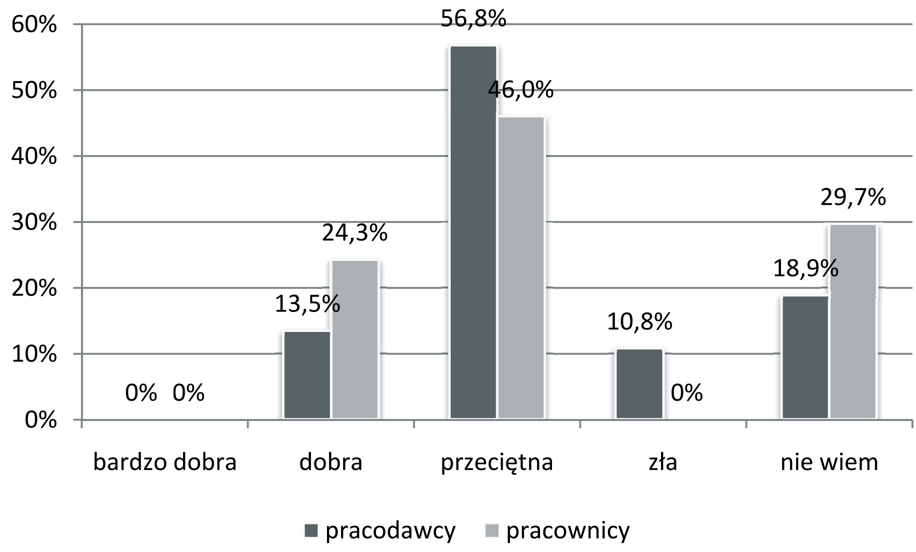
Zaledwie 18,7% całej próby stwierdziło, iż system funkcjonuje dobrze, natomiast ponad połowa badanych (52%) uznała, że jego jakość należy określić jako przeciętną. W opinii czterech respondentów system kształcenia ustawicznego w województwie podlaskim działa źle. W grupie respondentów stanowiących przedstawicieli pracodawców ocen negatywnych było znacznie więcej niż wśród reprezentantów pracowników. Zaledwie 13,5% analizowanej próby przyznało, że jakość sytemu jest dobra (wykres 58).

WYKRES 57
Jakość systemu kształcenia ustawicznego w województwie podlaskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

WYKRES 58
Jakość systemu kształcenia ustawicznego w województwie podlaskim



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

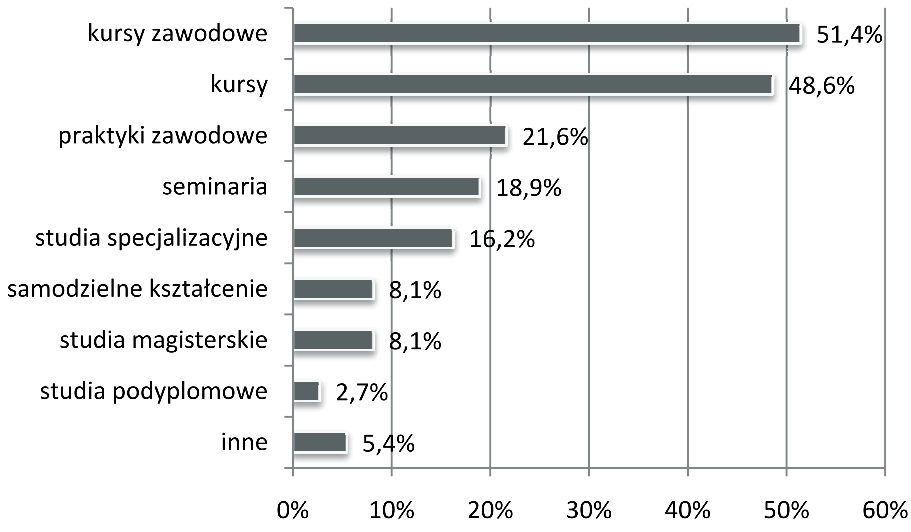
Prawie 57% było zdania, że system funkcjonuje przeciętnie, a niemal 11% analizowanej grupy oceniło jakość kształcenia, jako złą. Zdecydowanie więcej pozytywnych ocen przyznali pracownicy, aczkolwiek również nie były one zadawalające. Należy zaznaczyć, że wśród pracowników znalazła się liczniejsza grupa osób, wstrzymujących się od oceny (prawie 30%).

Aby określić lukę między stanem rzeczywistym i pożądanym w zakresie wdrażania form kształcenia ustawicznego, oprócz oceny stanu aktualnego, dokonano analizy potrzeb oraz oczekiwań pracodawców i pracowników w kontekście stosowania instrumentów rozwoju zawodowego. W tym celu respondentów zapytano o najbardziej przydatne ich zdaniem formy kształcenia oraz o zainteresowanie podnoszeniem kwalifikacji.

Odpowiedzi na pytanie o pożądane formy kształcenia były podobne w grupie przedstawicieli pracodawców i pracowników. Wszyscy objęci badaniem pracodawcy szczególną uwagę zwrócili na konieczność odbywania kursów. Ponad połowa (51,4%) analizowanej populacji podkreśliła znaczenie kursów zawodowych (wykres 59).

WYKRES 59

Najbardziej przydatne formy kształcenia ustawicznego (opinie pracodawców)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

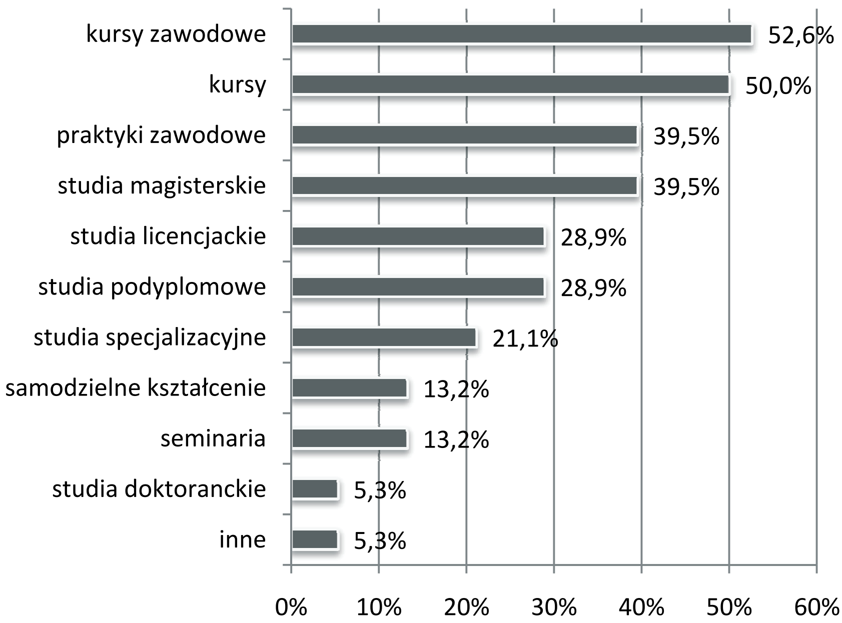
Istotne, zdaniem pracodawców są również praktyki zawodowe (21,6%), uczestnictwo w seminariach (18,9%) oraz podejmowanie studiów specjaliza-

cyjnych (16,2%). Dalece mniej przydatne okazują się studia magisterskie czy podyplomowe. Żaden z badanych pracodawców wymieniając pożądane formy kształcenia nie wskazał studiów doktoranckich i licencjackich.

W grupie pracowników również najwyżej oceniono przydatność kursów, w tym kursów zawodowych. Wszyscy respondenci zaznaczyli tę formę kształcenia ustawicznego, jako potrzebną. Na kolejnym miejscu znalazły się praktyki zawodowe oraz studia magisterskie (39,5%) (wykres 60).

WYKRES 60

Najbardziej przydatne formy kształcenia ustawicznego (opinie pracowników)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

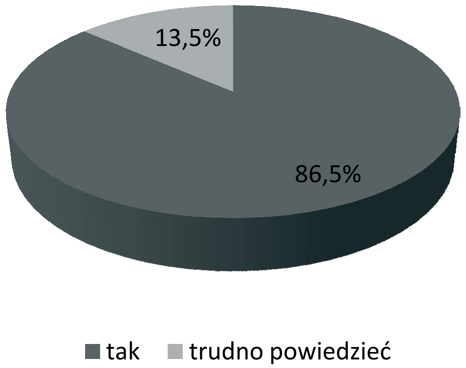
W opinii niemal 29% badanych przydatnymi formami kształcenia są studia licencjackie i podyplomowe. Na istotę studiów specjalizacyjnych zwrócił uwagę co piąty badany. Zdaniem zaledwie pięciu pracowników przydatną formą kształcenia jest nauka samodzielna oraz seminaria. Studia doktoranckie zostały ocenione, jako przydatne tylko przez dwie osoby. Z odpowiedzi udzielonych przez pracodawców i pracowników można wywnioskować, że najbardziej cenione są te formy kształcenia, które pozwalają na zdobycie praktycznych

umiejętności. Studia ustępują kursom i praktykom zawodowych. Daje to niezwykle cenną wskazówkę co do przyszłego kształtowania polityki flexicurity.

Kolejne pytanie dotyczyło zainteresowania respondentów podnoszeniem kwalifikacji zawodowych pracowników (wykres 61).

WYKRES 61

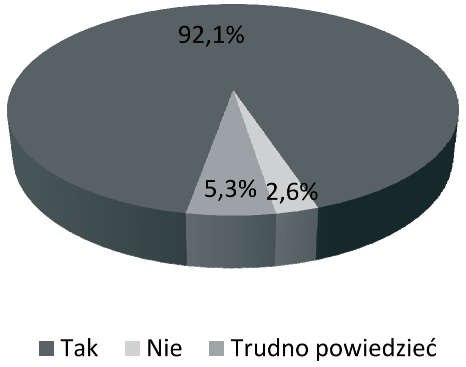
Zainteresowanie pracodawców podnoszeniem kwalifikacji pracowników (opinie pracodawców)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

WYKRES 62

Zainteresowanie pracowników podnoszeniem kwalifikacji



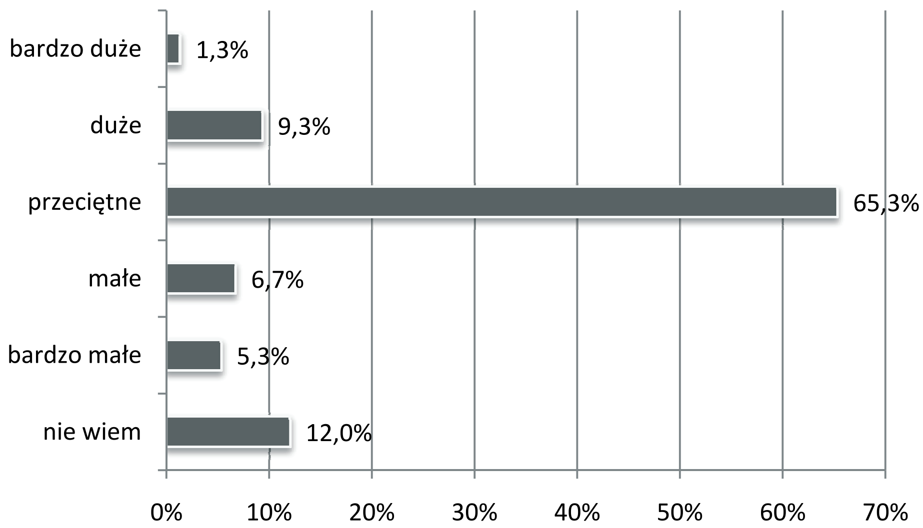
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Na tak postawione pytanie aż 86,5% pracodawców udzieliło twierdzącej odpowiedzi. Pozostali ankietowani (13,5%) nie potrafili ustosunkować się do problemu. Jeszcze większym optymizmem napawają opinie pracowników. Około 92% przedstawicieli tej strony dialogu społecznego jest zainteresowanych podnoszeniem własnych kwalifikacji (wykres 62).

Tylko jeden spośród objętych badaniem pracowników nie był zainteresowany rozwojem swoich kompetencji. Dwóch respondentów nie miało zdania na temat potrzeby kształcenia ustawicznego.

Respondentów poproszono również o dokonanie subiektywnej oceny zainteresowania mieszkańców województwa podlaskiego kształceniem przez całe życie. Zdaniem zaledwie jednej osoby zainteresowanie kształceniem ustawicznym można określić, jako bardzo duże (wykres 63).

WYKRES 63
Zainteresowanie mieszkańców województwa podlaskiego kształceniem ustawicznym



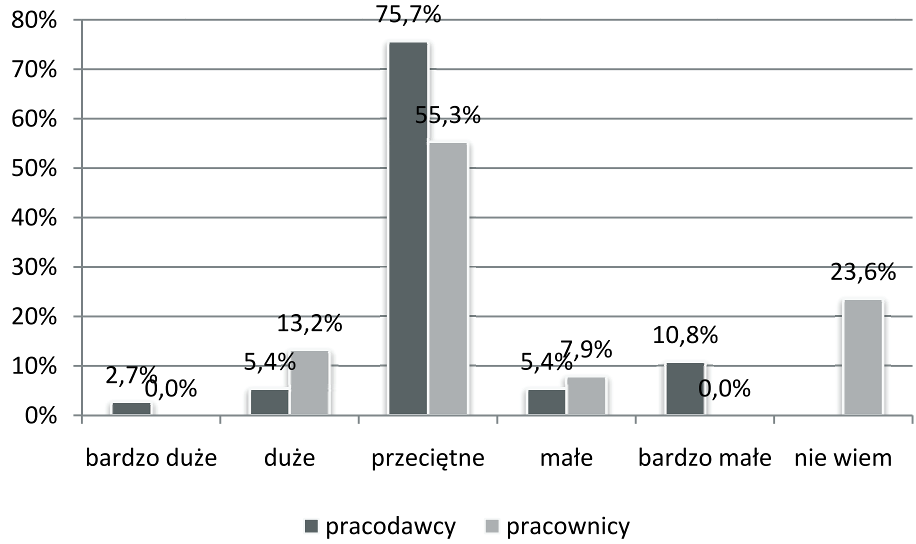
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Tylko 9,3% badanych oceniło je, jako duże, natomiast większość, bowiem 65,3% respondentów jest zdania, że mieszkańcy województwa podlaskiego interesują się rozwojem zawodowym w sposób przeciętny. Na małe lub bardzo małe zainteresowanie wskazało 12% całej populacji. Przedstawiciele przedsię-

biorców zdecydowanie gorzej niż pracownicy oceniają zainteresowanie kształceniem ustawicznych w województwie. Niemal 76% pracodawców uznało, że zainteresowanie podnoszeniem kwalifikacji jest przeciętne (wykres 64).

WYKRES 64

Zainteresowanie mieszkańców województwa podlaskiego kształceniem ustawicznym (opinie pracodawców i pracowników)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Aż 16,2% przedstawicieli analizowanej grupy jest przekonanych, że kształcenie zawodowe ma małe lub bardzo małe znaczenie dla mieszkańców województwa podlaskiego. Tylko jedna osoba uważa, że podnoszenie kompetencji w opinii mieszkańców województwa jest bardzo ważne. Pracownicy nieco lepiej ocenili zainteresowanie kształceniem ustawicznym w województwie podlaskim. Aczkolwiek żaden z pracowników nie jest zdania, że kształcenie ustawiczne może stanowić bardzo ważny element flexicurity w regionie, jednak znacznie więcej pracowników (o 8%) uznało, że zainteresowanie nauką w Podlaskim jest duże. Warto zaznaczyć, iż co piąty pracownik nie miał zdania na temat analizowanego problemu.

Powyższa analiza prowadzi do konkluzji, że system kształcenia ustawicznego bezwzględnie wymaga zmian prowadzących do jego usprawnienia. Obecnie stosowane formy kształcenia oraz system motywacji pracowników do rozwoju zawodowego, nie odpowiadają stanowi pożądanemu. Zgodnie z wynikami badań, pracownicy województwa podlaskiego cechują się niedosta-

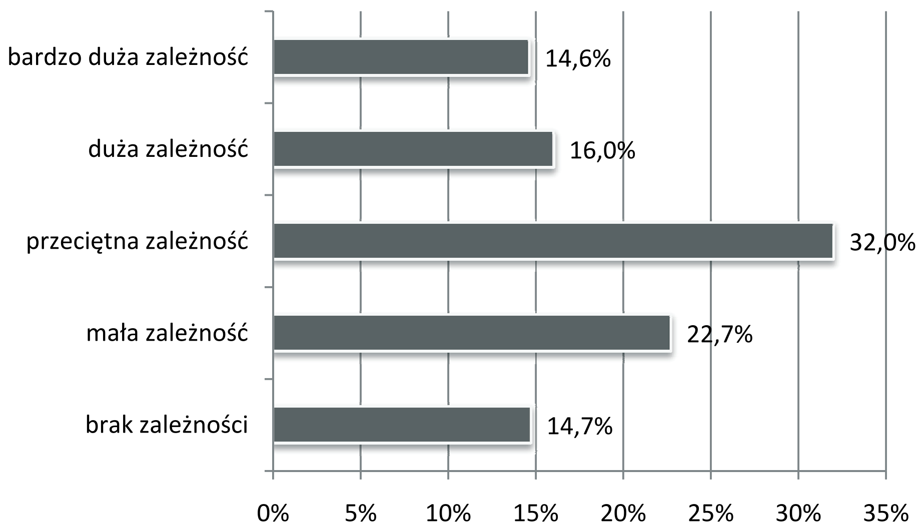
teczną aktywnością edukacyjną, która przez ponad połowę respondentów oceniana jest, jako średnia. Brak dbałości o własny rozwój prowadzi do szybkiej dezaktualizacji wiedzy, niższej efektywności, a co za tym idzie zmniejsza poczucie bezpieczeństwa na rynku pracy. Niepokojący jest również brak spójności odpowiedzi pracodawców i pracowników na pytanie dotyczące wspierania kadry do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Pracownicy oceniają zaangażowanie przedsiębiorstw w motywowanie pracowników do rozwoju, jako niezadawalające. Zbyt mały udział pracodawców w udzielaniu finansowego wsparcia, może prowadzić do zmniejszenia zainteresowania pracowników kształceniem ustawicznym. Niepokojący jest również bardzo niski odsetek firm, w których przygotowywane są plany kształcenia pracowników. Tylko 35% pracodawców deklaruje posiadanie tego typu planów. Ponadto, niewielu pracodawców, bowiem zaledwie 2,7%, prowadzi wyodrębniony fundusz szkoleniowy, którego środki przeznaczane są na finansowanie lub współfinansowanie kształcenia ustawicznego pracowników. O niskim stopniu rzeczywistego wykorzystywania systemów uczenia się przez całe życie, świadczy również niezadawalające uczestnictwo pracowników w różnych formach kształcenia. Zdaniem pracodawców, najmniej popularne wśród zatrudnionych są studia, staże specjalizacyjne i seminaria. Odpowiedzi pracodawców nie pokrywają się z opiniami pracowników. Zdecydowanie większy odsetek pracowników deklaruje udział w różnych formach kształcenia, niż ma to miejsce zdaniem pracodawców. Taki stan rzeczy może stanowić dowód niskiego zaangażowania przedsiębiorstw w rozwój pracowników. Dalece niepokojąca okazuje się być wyjątkowo niska ocena jakości systemu kształcenia ustawicznego w województwie podlaskim. Ponad połowa badanych stwierdza, że jego funkcjonowanie jest nieodpowiednie.

Z opinii pracowników wynika, ze najczęściej podejmowanymi formami kształcenia ustawicznego się studia. Do najbardziej przydatnych form zaliczono natomiast kursy oraz praktyki zawodowe. Potwierdzają to wyniki wywiadów grupowych (FGI). Uczestnicy spotkań fokusowych tłumaczyli, że oferta edukacyjna nie jest dostosowana do aktualnych potrzeb rynku pracy. Wśród wypowiedzi badanych dominowały stwierdzenia dowodzące niskiej przydatności teoretycznych szkoleń oraz przestarzałej tematyce studiów podyplomowych. Problem stanowi również centralizacja oferty szkoleniowej w większych ośrodkach miejskich, co znacznie ogranicza dostęp do kształcenia ustawicznego mieszkańcom obszarów wiejskich. Ponadto mieszkańcy województwa podlaskiego wykazują się zbyt niskim zainteresowaniem podnoszenia własnych kompetencji, co niekorzystnie wypływa na możliwości implementacji polityki flexicurity. Powyższe wyniki potwierdzają rozbieżności miedzy stanem rzeczywistym a pożądanym.

4.3.3. Systemy uczenia się przez całe życie a sytuacja ekonomiczna firmy

Kolejny problem badawczy dotyczył oceny wpływu kształcenia ustawicznego na sytuację ekonomiczną firmy. W związku z tym, że wykształcony personel stanowi niezwykle cenny zasób każdej organizacji, należy spodziewać się wysokiego uzależnienia pozycji rynkowej firmy od dostępu do wykwalifikowanej kadry. Dlatego też, dokonano weryfikacji, w jakim stopniu podnoszenie przez pracowników kwalifikacji, może oddziaływać na funkcjonowanie podmiotu gospodarczego. W tym celu respondentom zadano pytanie, czy sytuacja ekonomiczna reprezentowanego przedsiębiorstwa jest uzależniona od rozwijania kompetencji pracodawców i pracowników. Niemal jedna trzecia badanych oceniła tę zależność, jako przeciętną (wykres 65).

WYKRES 65
Podnoszenie kwalifikacji a sytuacja ekonomiczna firmy



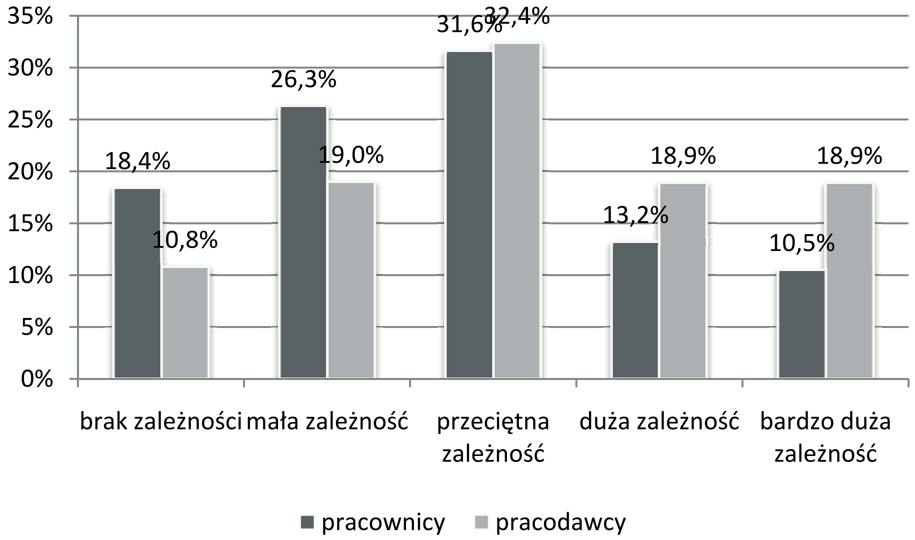
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Prawie 23% respondentów stwierdziło, że zależność należy określić, jako małą. W grupie podmiotów nie dostrzegających żadnego związku znalazło się niemal 15% badanych. Bardzo duża lub duża zależność między sytuacją ekonomiczną organizacji, a podnoszeniem kwalifikacji jej uczestników, występuje

zdaniem 30,6% ankietowanych. Odpowiedzi respondentów kształtują się podobnie w podziale na reprezentantów pracodawców i pracowników (wykres 66).

WYKRES 66

Podnoszenie kwalifikacji a sytuacja ekonomiczna firmy (opinie pracodawców, pracowników)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Nieco większą zależność między kształceniem ustawicznym a pozycją rynkową firmy, dostrzegają pracodawcy. W opinii prawie 38% analizowanej grupy zależność ta jest duża lub nawet bardzo duża. Tego samego zdania jest zaledwie około 24% pracowników.

Z badań wynika, że w województwie podlaskim w niewielkim stopniu dostrzega się korzyści płynące z uczenia się przez całe życie. Taki stan rzeczy wymaga nie tylko intensyfikowania różnych form kształcenia ustawicznego, ale również ukazuje potrzebę upowszechniania wiedzy na temat kształcenia ustawicznego oraz jego pozytywnego wpływu na przedsiębiorstwo i sytuację pracownika na rynku pracy.

4.4.
Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego

Systemy zabezpieczenia społecznego stanowią kolejny komponent idei flexicurity, poddany szczegółowym analizom. Odpowiednio funkcjonujący system, powinien zapewniać obywatelom poczucie bezpieczeństwa socjalnego w sytuacji niezdolności do pracy lub niemożliwości znalezienia pracy. Do podstawowych form zabezpieczenia społecznego można zaliczyć: świadczenia emerytalne, rentowe, chorobowe, wypadkowe, zdrowotne, świadczenia z tytułu utraty pracy oraz świadczenia z opieki społecznej. Niniejsza analiza ma na celu zweryfikowanie, w jakim stopniu powyższe rozwiązania wpływają na aktywność zawodową osób na podlaskim rynku pracy oraz, które formy nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego stosowane są w podlaskich firmach.

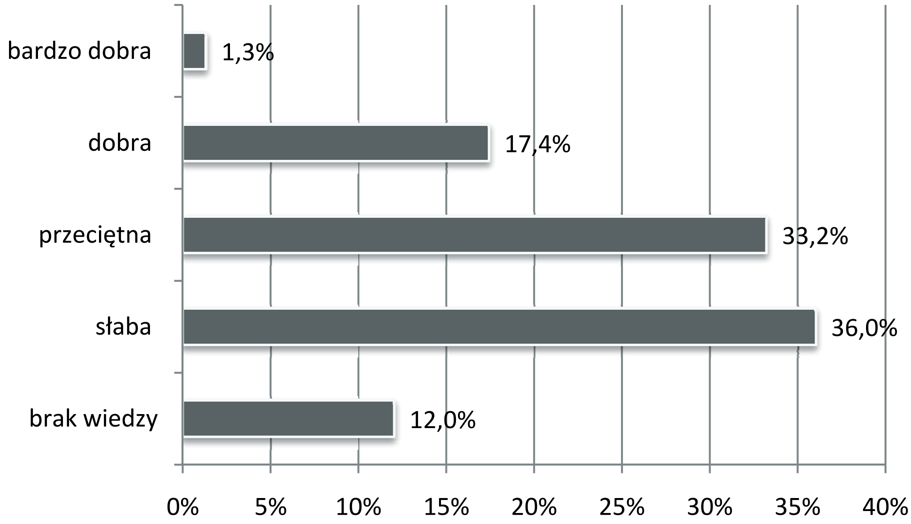
4.4.1. Znajomość nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego

Pierwsze pytanie zadane respondentom dotyczyło wiedzy na temat funkcjonującego w Polsce systemu zabezpieczeń społecznych. Okazało się, że tylko jedna osoba może pochwalić się bardzo dobrą znajomością systemów (wykres 67).

Około 17% badanych dobrze zna formy zabezpieczenia społecznego, natomiast jedna trzecia respondentów oceniła znajomość komponentu jako przeciętną. Największy odsetek, bowiem 36% całej populacji określił swoją wiedzę na zadany temat, jako słabą. Do całkowitego braku wiedzy przyznało się 12% ankietowanych. Uwzględniając podział próby na grupy w zależności od wielkości zatrudnienia w firmach okazało się, że największy odsetek osób nie posiadających żadnej wiedzy na temat systemów zabezpieczenia społecznego występuje wśród respondentów, reprezentujących średnie przedsiębiorstwa, najmniejszy zaś w dużych firmach. Sytuację w małych organizacjach zatrudniających do 49 pracowników można określić, jako średnią. W tego typu firmach dominują osoby o przeciętnej (31,5%) i słabej (31,5%) znajomości systemów (wykres 68).

WYKRES 67

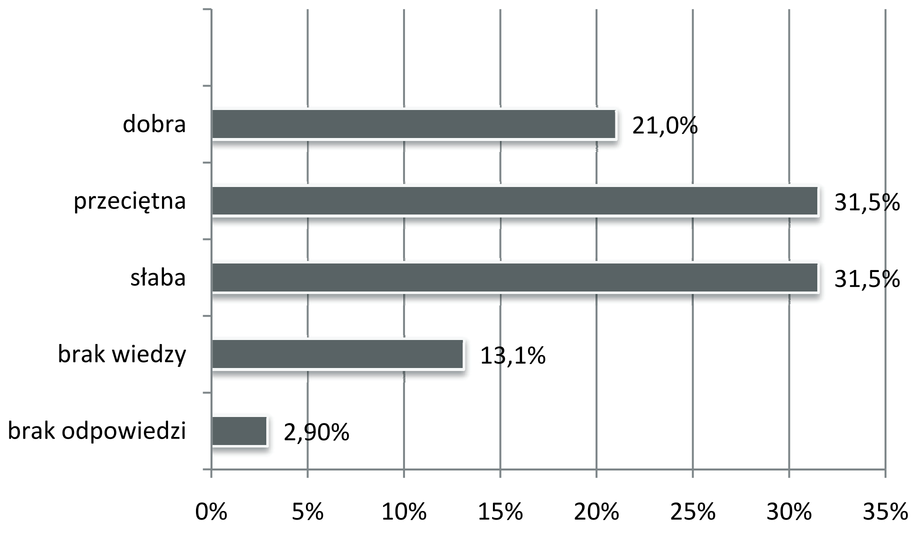
Znajomość nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

WYKRES 68

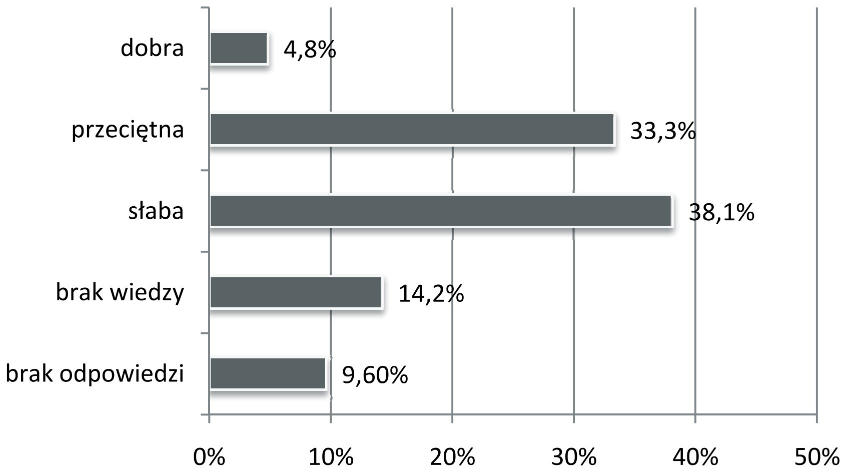
Znajomość systemu zabezpieczeń społecznych w opinii przedstawicieli małych przedsiębiorstw



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Dobrą wiedzę deklaruje co piąty badany, natomiast 13,1% respondentów przyznaje się do braku znajomości analizowanego komponentu flexicurity. Znacznie gorzej przedstawia się sytuacja w średnich przedsiębiorstwach. Tylko jeden z badanych zadeklarował dobrą znajomość systemów zabezpieczenia społecznego. Jedna trzecia respondentów oceniła swoją wiedzę, jako przeciętną, natomiast 38,1%, jako słabą (wykres 69).

WYKRES 69
Znajomość systemu zabezpieczeń społecznych w opinii przedstawicieli średnich przedsiębiorstw



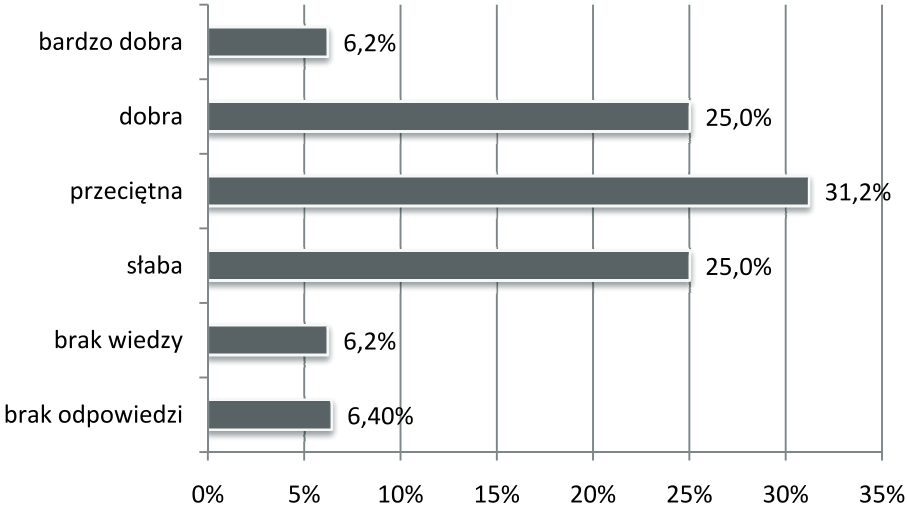
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=21

Ponad 14% przedstawicieli analizowanej populacji nie posiada wiedzy na dany temat, a dwie osoby nie udzieliły odpowiedzi na zadane pytanie. Najlepiej sytuacja wygląda w przedsiębiorstwach dużych, gdzie odsetek osób znających systemy dobrze lub bardzo dobrze jest najwyższy i wynosi 31,2% (wykres 70).

Brak wiedzy wskazała tylko jedna osoba, natomiast do słabej znajomości systemów przyznał się co czwarty badany. Około 31% respondentów określiło znajomość rozwiązań zabezpieczeń społecznych, jako przeciętną. Analiza wyników badań w podziale na przedstawicieli pracodawców i pracowników prowadzi do wniosku, że rozkład odpowiedzi jest dosyć wyrównany. Aczkolwiek więcej pracodawców deklarowało dobrą znajomość tematu i niższy był odsetek osób nie posiadających wiedzy o komponencie, wśród respondentów o słabej znajomości systemów, dominują właśnie pracodawcy (wykres 71).

WYKRES 70

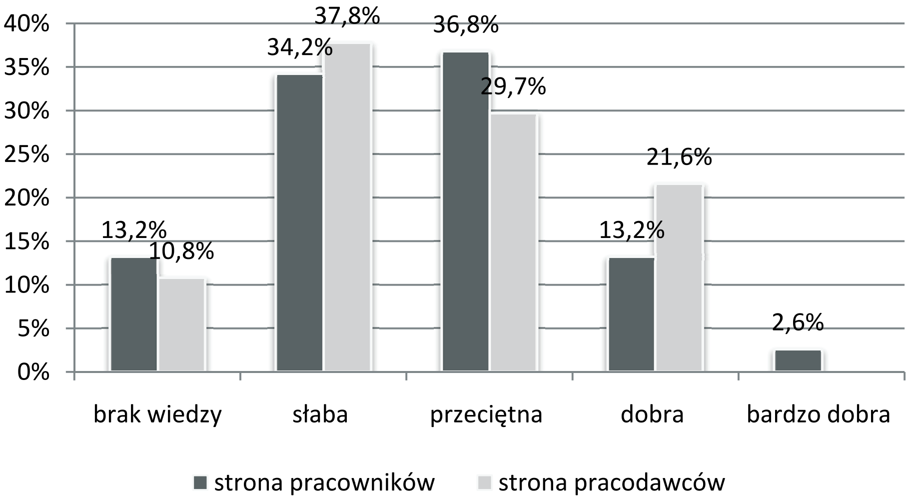
Znajomość systemu zabezpieczeń społecznych w opinii przedstawicieli dużych przedsiębiorstw



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=16.

WYKRES 71

Znajomość systemu zabezpieczeń społecznych wśród pracodawców i pracowników



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37 (strona pracodawców), N=38 (strona pracowników).

Ponadto 2,6% pracowników bardzo dobrze orientuje się w analizowanych zagadnieniach, przy czym takich osób nie było wśród pracodawców.

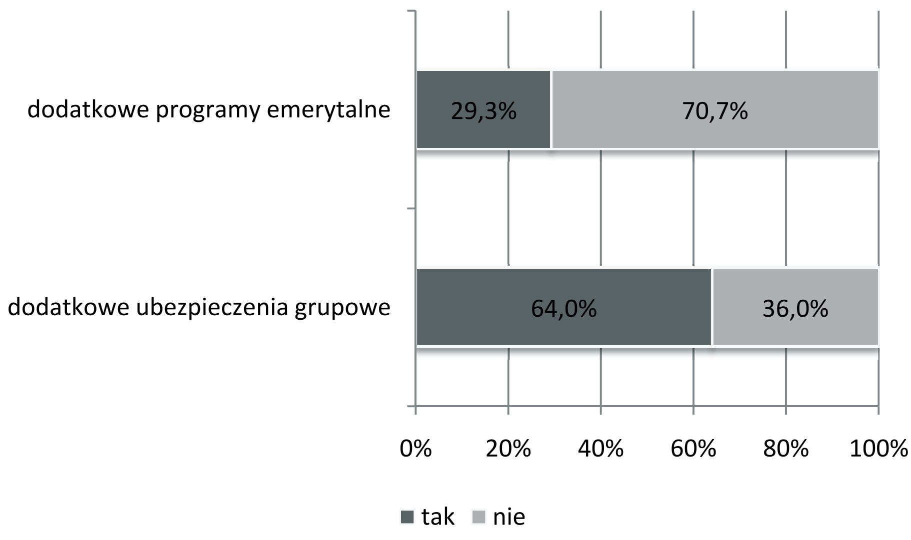
W celu określenia rzeczywistego i pożądanego stopnia wykorzystywania nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego, respondentów poproszono o odpowiedź na pytanie, czy w firmie oferowane są dodatkowe ubezpieczenia grupowe pracowników oraz pracownicze programy emerytalne. Ponadto ankietowani poddawali ocenie wpływ rozwiązań zabezpieczenia społecznego na aktywność mieszkańców województwa podlaskiego.

4.4.2. Rzeczywisty oraz pożądany stopień wykorzystywania nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego

Z odpowiedzi całej populacji wynika, że dodatkowe ubezpieczenia grupowe pracowników stanowią znacznie popularniejszy instrument niż dodatkowe programy emerytalne. Ubezpieczenia grupowe stosowane są w większości badanych firm (64%), natomiast implementację dodatkowych programów emerytalnych praktykuje się zaledwie w 29,3% organizacji (wykres 72).

WYKRES 72

Stosowanie dodatkowych ubezpieczeń grupowych pracowników i pracowniczych programów emerytalnych

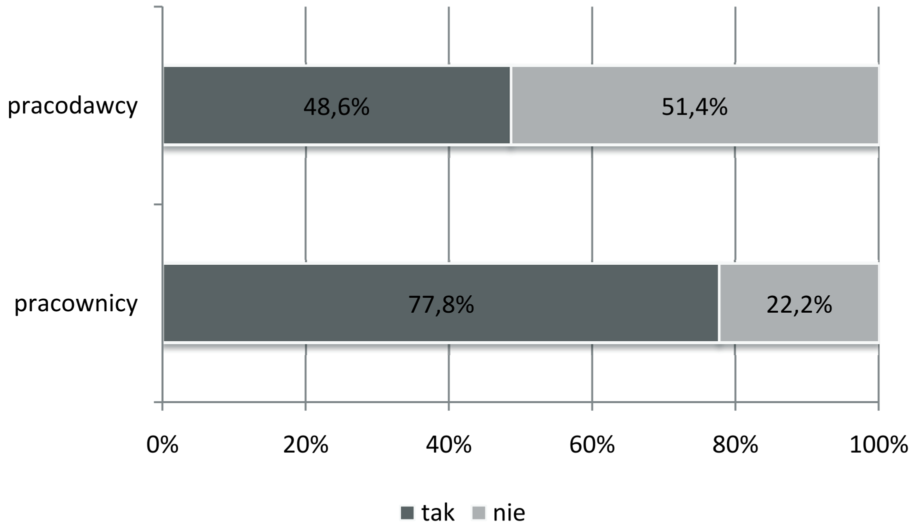


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Zaskakujące są rozkłady odpowiedzi w podziale na grupę pracodawców i pracowników. Na pytanie o praktykowanie dodatkowych ubezpieczeń grupowych pracowników twierdząco odpowiedziało prawie 80% pracowników i zaledwie niecałe 50% pracodawców (wykres 73).

WYKRES 73

Stosowanie dodatkowych ubezpieczeń grupowych pracowników

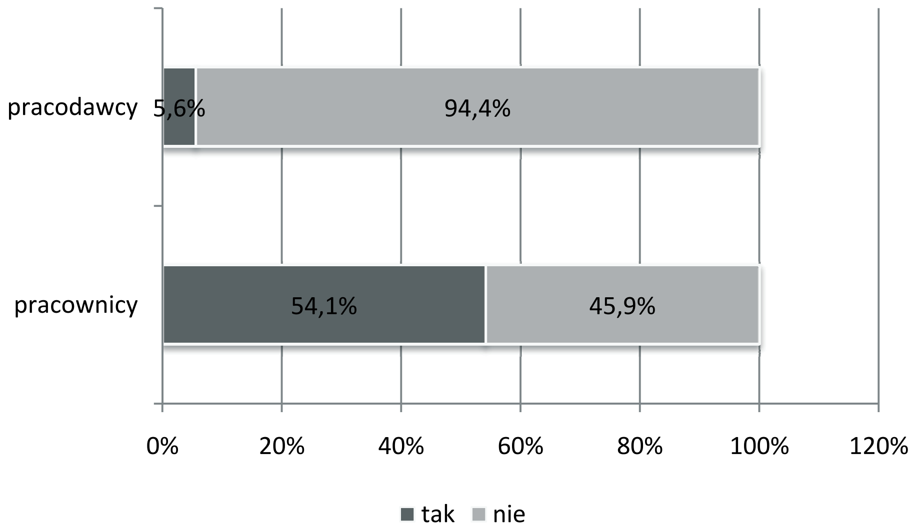


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37 (strona pracodawców), N=38 (strona pracowników).

Tak zróżnicowane odpowiedzi zapewne wynikają z niewiedzy pracowników na temat rzeczywistej liczby zatrudnionych, objętych ubezpieczeniami. Jeszcze większe rozbieżności występują między odpowiedziami pracodawców i pracowników na pytanie o stosowanie dodatkowych pracowniczych programów emerytalnych. Ponad 54% pracodawców deklaruje implementację tego typu formy zabezpieczenia w firmie, natomiast zdaniem aż 94,4% pracowników, przedsiębiorstwa nie wdrażają dodatkowych programów emerytalnych (wykres 74).

Odpowiedzi dowodzą, że dodatkowe rozwiązania z zakresu zabezpieczenia społecznego nie są stosowane w wystarczającym stopniu. Ponadto duże rozbieżności zdań respondentów pozwalają podejrzewać, że pracownicy nie posiadają dostatecznej wiedzy na temat oferowanych rozwiązań, a co za tym idzie istnieje potrzeba ich promowania oraz upowszechniania korzyści płynących z uczestnictwa w programach zabezpieczenia społecznego.

WYKRES 74.
Stosowanie dodatkowych pracowniczych programów emerytalnych (opinie pracodawców i pracowników)

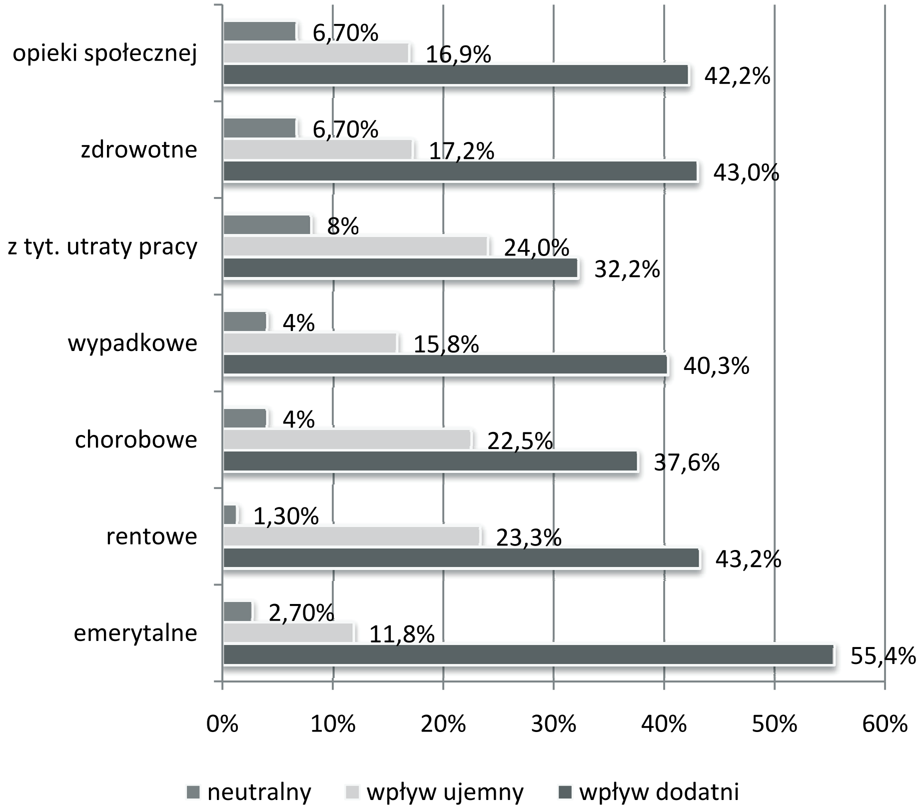


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37 (strona pracodawców), N=38 (strona pracowników).

Kolejne pytanie miało na celu weryfikację tego, w jaki sposób zdaniem badanych, stosowanie form zabezpieczenia społecznego może oddziaływać na aktywność zawodową mieszkańców województwa podlaskiego. Założono, że wpływ może być dodatni, ujemny lub neutralny oraz może charakteryzować się różną siłą od bardzo dużej do niewielkiej. W opinii większości ankietowanych, stosowanie form zabezpieczenia społecznego raczej dodatnio wpływa na sytuację podlaskiego rynku pracy. Z odpowiedzi respondentów wynika, że najsilniej oddziałują świadczenia emerytalne. Ponad połowa badanych (55,4%) jest zdania, iż wypłata emerytur ma pozytywny wypływ na aktywizację mieszkańców województwa, natomiast zaledwie 11,8% respondentów dostrzega negatywne oddziaływanie tego instrumentu (wykres 75).

Istotne pozytywne oddziaływanie zauważono również w przypadku wypłaty świadczeń rentowych, zdrowotnych (około 43%) oraz świadczeń z opieki społecznej (42,2%). Około 40% respondentów dodatni wpływ przypisało również stosowaniu świadczeń wypadkowych. Analiza negatywnego oddziaływania form zabezpieczenia społecznego na aktywizację zawodową mieszkańców województwa wykazuje, że niemal co czwarty ankietowany dostrzega ujemny wpływ świadczeń z tytułu utraty pracy.

WYKRES 75
Wpływ wypłacania świadczeń, na aktywność osób na podlaskim rynku pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Zgodnie z powyższym, zasiłki dla bezrobotnych mogą działać demotywująco i przyczyniać się do utrwalania niekorzystnej sytuacji osób pozostających bez zatrudnienia. Potwierdzają to również wyniki wywiadów indywidualnych (IDI) oraz grupowych (FGI). Jeżeli chodzi o siłę oddziaływania poszczególnych rozwiązań, żadne, zdaniem pracodawców i pracowników nie ma bardzo silnego negatywnego wpływu na aktywność zawodową mieszkańców województwa podlaskiego. Dokładne wyniki przedstawiają poniższe tabele (tabele 9 i 10).

TABELA 9

Wpływ rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego na aktywność osób na podlaskim rynku pracy (opinie pracodawców) [%]

świadczenia	bardzo duży		duży		średni		niewielki		żaden	nie wiem
	+	-	+	-	+	-	+	-		
emerytalne	13,3		10,0	6,7	26,7	3,3	6,7			33,3
rentowe	7,1		14,3	3,6	10,7	14,3	14,3			35,7
chorobowe	6,9		10,3	3,4	20,7	6,9	6,9	6,9	3,4	34,5
wypadkowe	3,4		13,8	6,9	10,3	6,9	10,3	3,4	3,4	41,4
z tytułu utraty pracy	3,4		13,8	6,9	3,8	3,4	6,9	10,3	3,4	37,9
zdrowotne			24,1		20,7		6,9		6,9	41,4
z opieki społecznej			3,3		13,3	13,3	10,0	3,3	3,3	53,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

TABELA 10

Wpływ rozwiązań w zakresie zabezpieczenia społecznego na aktywność osób na podlaskim rynku pracy (opinie pracowników) [%]

świadczenia	bardzo duży		duży		średni		niewielki		żaden	nie wiem
	+	-	+	-	+	-	+	-		
emerytalne	5,4		21,6	2,7	18,9	10,8	8,1		5,4	27,0
rentowe			17,1	5,7	17,1	20,0	5,7	2,9	2,9	28,6
chorobowe			2,8	8,3	22,2	19,4	5,6		5,6	36,1
wypadkowe			5,7	5,7	25,7	5,7	11,4	2,9	5,7	37,1
z tytułu utraty pracy	12,1		6,1	3,0	9,1	15,2	9,1	9,1	12,1	24,2
zdrowotne	5,7		11,4	2,9	11,4	20,0	5,7	11,4	8,6	22,9
z opieki społecznej	2,9		8,6	5,7	11,4	11,4	22,9		11,4	25,7

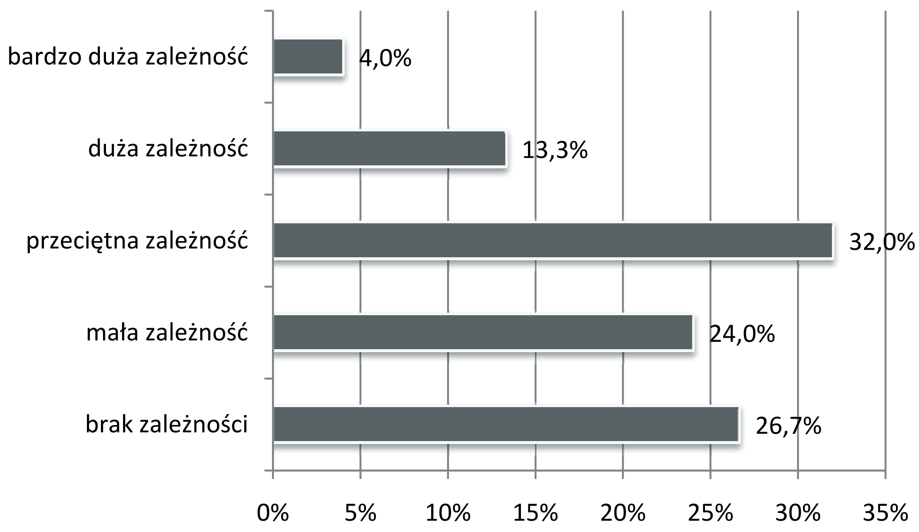
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Odpowiedzi udzielone przez przedstawicieli obu stron dialogu społecznego, nie odbiegają od siebie w sposób znaczący. Zarówno pracodawcy jak też pracownicy dostrzegają przede wszystkim pozytywny wpływ świadczeń. Respondenci, którzy wskazali na negatywne oddziaływanie niektórych rozwiązań nie przypisali im bardzo dużej siły oddziaływania. Powyższa analiza prowadzi więc do konkluzji, że nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego odgrywają niezwykle istotne znaczenie w kształtowaniu sytuacji pracowników na rynku pracy.

4.4.3. Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego a sytuacja ekonomiczna firmy

Kolejny problem badawczy miał na celu zidentyfikowanie ewentualnych zależności między stosowaniem form zabezpieczeń społecznych a sytuacją ekonomiczną firmy. Analiza wykazała, że systemy zabezpieczeń społecznych w niewielkim stopniu mogą oddziaływać na kondycję przedsiębiorstwa. Zaledwie 4% całej populacji jest zdania, że systemy zabezpieczeń społecznych mogą bardzo silnie wpływać na sytuację ekonomiczną firmy. Około 13% dostrzega dużą zależność (wykres 76).

WYKRES 76
System zabezpieczeń społecznych a sytuacja ekonomiczna firmy

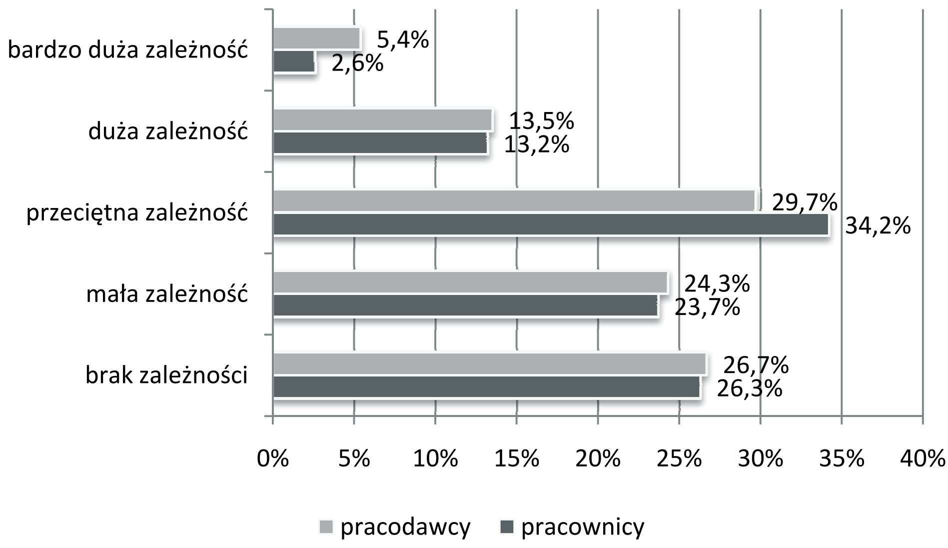


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75

W opinii prawie jednej trzeciej badanych, zależność można określić jako przeciętną, a zdaniem jednej czwartej małą. Prawie 27% nie zauważa żadnego związku między rozwiązaniami systemu zabezpieczeń społecznych, a sytuacją ekonomiczną firmy. W podziale populacji na przedstawicieli pracodawców i pracowników nie ma wyraźnych różnic w odpowiedziach. Zarówno pracodawcy jak też pracownicy podobnie ocenili wpływ analizowanego komponentu flexicurity na sytuację ekonomiczną firmy (wykres 77).

WYKRES 77

System zabezpieczeń społecznych a sytuacja ekonomiczna firmy (opinie pracodawców i pracowników)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37, N=38.

Powyższa analiza pozwala na sformułowanie kilku istotnych wniosków. Mieszkańcy województwa podlaskiego nie dysponują dostateczną wiedzą na temat nowoczesnych systemów zabezpieczenia społecznego, bowiem niemal 70% badanych ocenia znajomość rozwiązań, jako przeciętną lub słabą. Niskiej świadomości systemów zabezpieczenia społecznego odpowiada niewielka liczba pracodawców stosujących dodatkowe programy emerytalne, czy też dodatkowe ubezpieczenia grupowe.

Funkcjonujące w Polsce rozwiązania w zakresie form zabezpieczenia społecznego raczej pozytywnie wpływają na aktywność osób podlaskiego rynku

pracy. Wyjątek stanowią świadczenia z tytułu utraty pracy. Zdaniem badanych nie należy spodziewać się silnego oddziaływania systemów na sytuację ekonomiczną przedsiębiorstw.

Według uczestników indywidualnych oraz pogłębionych wywiadów grupowych (IDI/FGI) należy uelastycznić system emerytalny, w celu umożliwienia pracownikom przechodzenia na emeryturę w różnym wieku. Respondenci nie zgadzają się natomiast na zrównanie wieku emerytalnego kobiet i mężczyzn. Zdaniem badanych, istotnym problemem jest niekorzystna sytuacja osób starszych (50+) oraz młodych matek na rynku pracy. Kobiety często są dyskryminowane, otrzymują niższe wynagrodzenie niż mężczyźni za świadczenie tej samej pracy. Według respondentów, państwo powinno wprowadzić specjalne systemy zabezpieczenia społecznego kierowane szczególnie wobec kobiet.

4.5.
Relacje między pracownikiem i pracodawcą a możliwości wdrażania modelu flexicurity

Koncepcja flexicurity sprzyja optymalizacji zatrudnienia łącząc elastyczność i poczucie bezpieczeństwa zarówno pracowników jak i przedsiębiorców. Flexicurity stanowi pochodną dynamicznych przemian na rynku pracy skutkujących zmianami relacji między pracownikiem i pracodawcą.

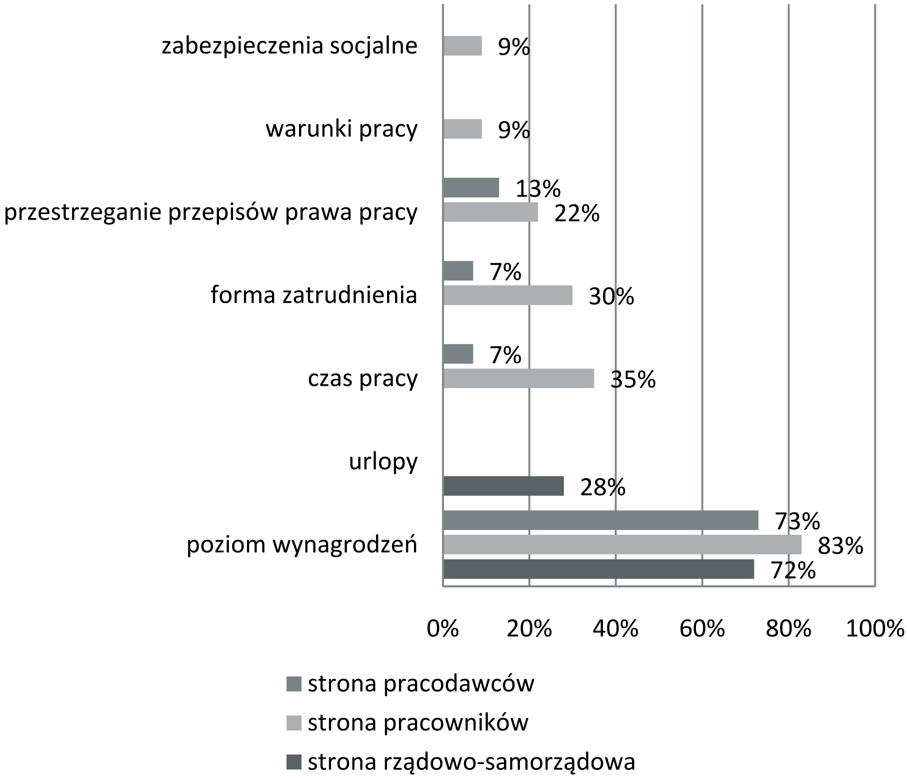
Dotychczasowy najbardziej pożądany stosunek miedzy pracodawcą a pracownikiem polegał na zagwarantowaniu przez pracodawcę bezpieczeństwa zatrudnienia i możliwości długoterminowej kariery w firmie, w zamian za lojalność i posłuszeństwo wobec pracodawcy.

Obecnie pracownicy coraz rzadziej wiążą się z firmą na całe życie, natomiast pracodawcy opierają swój związek z pracownikiem na zasadzie czasowo ograniczonego kontraktu, uzależnionego od realizacji celów. Od pracodawców coraz częściej oczekuje się zapewnienia pracownikowi warunków, w których może rozwijać się i zdobywać doświadczenie oraz umiejętności podnoszące jego wartość na rynku pracy. W zamian, pracodawca oczekuje wnoszenia istotnej wartości do firmy i przejęcia odpowiedzialności za własną karierę. Kształtowanie relacji między pracownikiem i pracodawcą w oparciu o bezpieczeństwo i elastyczność zatrudnienia sprzyja rozwojowi idei flexicurity. W związku z tym, rodzi się pytanie na ile relacje między pracownikiem i pracodawcą oraz ich wzajemne oczekiwania mogą sprzyjać rozwojowi koncepcji flexicurity w województwie podlaskim. Aby odpowiedzieć na tak postawione pytanie, należy zrozumieć źródła konfliktów między pracodawcą a pracownikiem oraz wyobrażenia każdej ze stron na temat idealnego pracownika i pracodawcy.

Respondentom objętym indywidualnymi wywiadami pogłębionymi (IDI) zadano pytanie dotyczące obszarów, w których najczęściej występuje sprzeczność interesów pracownika i pracodawcy. Największy odsetek reprezentantów wszystkich trzech stron dialogu społecznego (strona rządowo-samorządowa, strona pracodawców, strona pracowników) za taki obszar wskazał wysokość wynagrodzeń (wykres 78).

WYKRES 78

Obszary, w których występuje sprzeczność interesów pracownika i pracodawcy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=45.

Zdaniem aż 83% przedstawicieli pracowników, poziom wynagrodzeń stanowi główny obszar, w którym występuje sprzeczność interesów. Pracodawcy dążą do redukowania kosztów pracy, natomiast pracownicy do maksymalizacji swoich dochodów. Respondenci zwrócili uwagę na problem obarczania pracowników dodatkowymi obowiązkami lub przymuszania do pracy w większym (niż wynika z umowy) wymiarze czasu pracy, przy tym samym poziomie wynagrodzenia. Zarówno przedstawiciele pracowników jak i pracodawców, do obszarów, w których mogą wystąpić sprzeczności interesów zaliczyli także czas pracy, formę zatrudnienia oraz przestrzeganie przepisów prawa pracy. Zdaniem pracowników dosyć często występują przypadki wymuszania na pracowniku pracy w godzinach nadliczbowych oraz w dniach wolnych od pracy (np. w niedzielę). Wymaganie od pracowników pełnej dyspozycyjności czę-

sto ogranicza możliwości wywiązywania się z obowiązków domowych i rodzicielskich. Sprzeczność interesów może również wynikać z innych preferencji co do formy zatrudnienia. Zdaniem pracodawców najkorzystniejszą formą zatrudnienia jest umowa zlecenie lub inna zawierana na czas określony. Pracownicy natomiast preferują umowę o pracę na czas nieokreślony. Ponadto pracownicy zwrócili uwagę na kwestię warunków pracy oraz zabezpieczeń socjalnych. Przedstawiciele strony rządowo-samorządowej dodatkowo dostrzegli problem udzielania pracownikom urlopów.

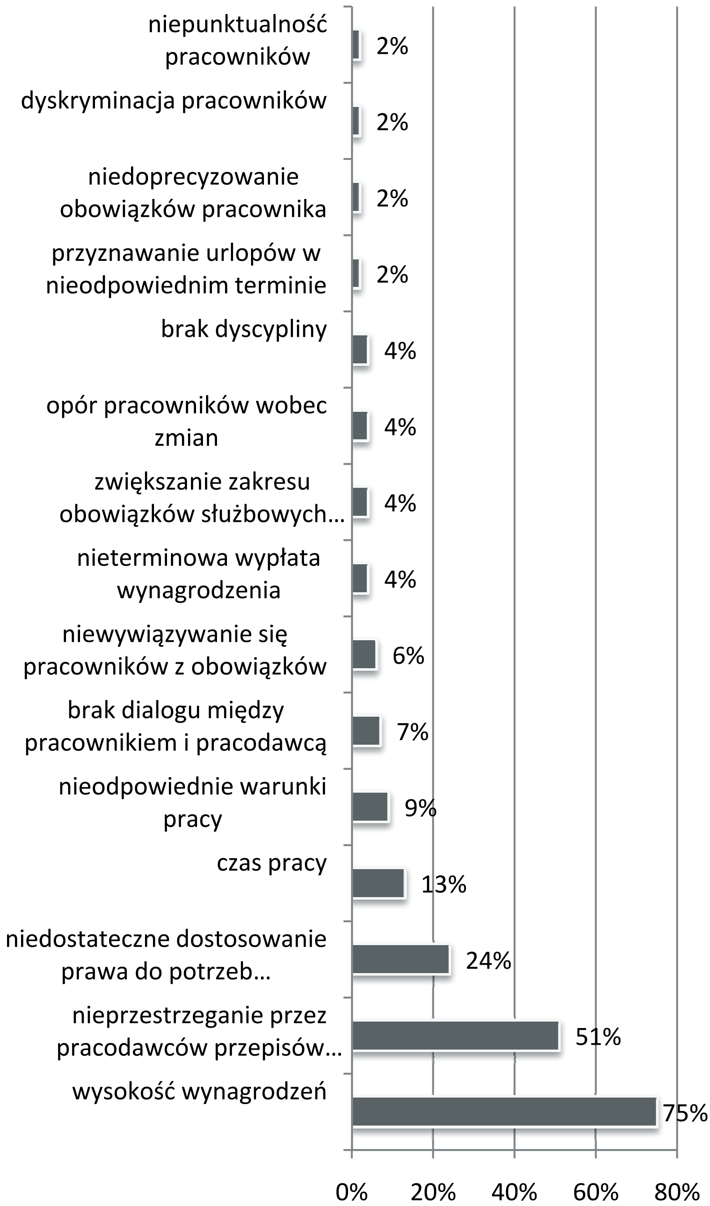
Wymienione przez respondentów obszary, w których występuje sprzeczność interesów pracownika i pracodawcy w dużej mierze stanowią źródła konfliktów (wykres 79).

Najpoważniejszą przyczyną konfliktów między pracownikiem i pracodawcą są: wysokość wynagrodzeń, nieprzestrzeganie przez pracodawców przepisów prawa oraz niedostosowanie prawa do potrzeb pracodawców i pracowników. Pracownicy zwracali uwagę przede wszystkim na zbyt niskie zarobki, (83%), łamanie prawa przez pracodawcę (48%), niedostosowanie prawa do potrzeb obu stron (26%) oraz nieprzestrzeganie czasu pracy (22%). Ponadto wymieniono takie problemy jak: dyskryminacja i mobbing w miejscy pracy, brak odpowiedniej komunikacji, nieterminowe wypłacanie wynagrodzeń, zwiększanie zakresu obowiązków służbowych bez zgody pracownika, a ze strony zatrudnionego, niepunktualność i niewykonywanie poleceń pracodawcy.

Przedstawiciele strony pracodawców podobnie jak pracownicy do głównych źródeł konfliktów zaliczyli: wysokość wynagrodzenia, nieprzestrzeganie prawa oraz jego niedostosowanie do potrzeb rynku pracy, a także brak dialogu. Ponadto pracodawcy zwrócili uwagę na problemy z dyscypliną, niewywiązywanie się pracowników z obowiązków służbowych oraz opór kadry wobec zm. Przedstawiciele strony samorządowej dodatkowo nadmienili różnice poglądów oraz nieprecyzyjne określanie obowiązków służbowych.

Respondenci zostali zapytani o preferowane formy rozwiązywania kwestii spornych. Zdaniem reprezentantów wszystkich stron najbardziej pożądany okazuje się dialog prowadzący do kompromisu. Dobra komunikacja między pracownikiem a pracodawcą i umiejętność prowadzenia rozmowy umożliwiają wzajemne zrozumienie potrzeb oraz rozwiązywanie problemów w sposób polubowny. Zdaniem przedstawicieli wszystkich grup, eliminowaniu konfliktów służy również dbałość o kształtowanie odpowiednich relacji w organizacji. W badanej próbie 18% respondentów wskazało, że budowaniu stosunków sprzyjających redukowaniu konfliktów mogą służyć szkolenia, mające na celu zwiększanie świadomości pracowników i pracodawców na temat praw, obowiązków i potrzeb obu stron.

WYKRES 79
Źródła konfliktów między pracownikami i pracodawcami



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=45.

Prawie 27% badanych, w tym połowa pracodawców uznało, że rozwiązywanie kwestii spornych należy zacząć od najniższego szczebla, a następnie,

w razie niepowodzenia, porozumiewać się na szczeblach wyższych. Istotne jest aby konflikty rozwiązywać w początkowym stadium, nie dopuszczając do ich narastania. W grupie pracowników dodatkowo zwrócono uwagę na konieczność doprecyzowania przepisów prawa pracy tak, aby ograniczyć możliwość wyzyskiwania i oszukiwania pracowników, a także nadania większych uprawnień Państwowej Inspekcji Pracy w celu zwiększenia skuteczności kontroli pracodawców. Pracownicy opowiedzieli się także za upowszechnianiem dobrych praktyk z zakresu kształtowania dobrych relacji w miejscu pracy, poprzez medialne promowanie firm funkcjonujących w sposób prawidłowy i godny naśladowania. W opinii tylko jednego przedstawiciela analizowanej grupy, w rozwiązywanie konfliktów powinny angażować się związki zawodowe. Podobnego zdania byli przedstawiciele strony samorządowej, z których 28% dostrzega pozytywny wpływ pośrednictwa związków zawodowych w procesach rozwiązywania sporów.

Kolejny z analizowanych obszarów odnoszących się do relacji między pracownikiem i pracodawcą w kontekście możliwości wdrażania idei flexicurity, to wizerunek idealnego pracodawcy. W odpowiedzi na pytanie o cechy idealnego pracodawcy, respondenci najczęściej stwierdzali, że pracodawca powinien być sprawiedliwy (31%), uczciwy (31%), komunikatywny (24%), dbający o rozwój pracowników (15%) oraz wyrozumiały (13%) (wykres 80).

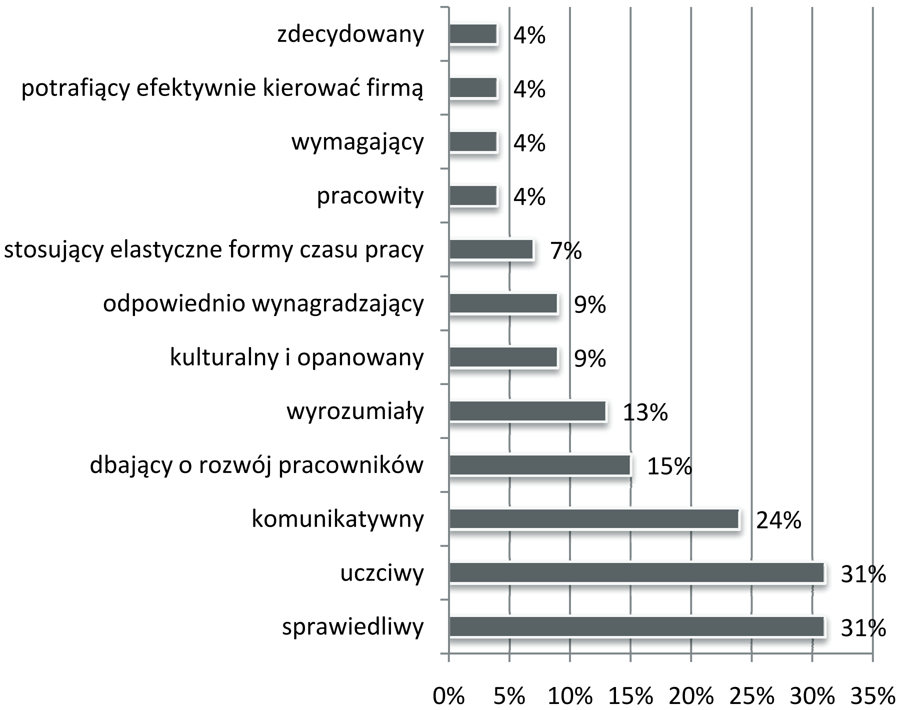
Zdaniem respondentów najistotniejsze jest sprawiedliwe traktowanie wszystkich pracowników, polegające na obiektywnym ocenianiu osiągnięć i przyznawaniu nagród oraz odpowiednim delegowaniu obowiązków. Pracodawca powinien przestrzegać wszelkich obowiązujących przepisów prawa, w tym zasad BHP oraz Kodeksu Pracy, a także wszystkich zapisów umowy zawartej z pracownikiem. Według niemal jednej czwartej respondentów, na miano idealnego pracodawcy zasługuje osoba cechująca się szczególnymi umiejętnościami interpersonalnymi polegającymi na kształtowaniu odpowiednich relacji z pracownikami, w oparciu o dialog i otwartość na pomysły oraz sugestie podwładnych. Ważne okazuje się również wspieranie rozwoju pracowników poprzez zapewnianie szkoleń lub motywowanie do podnoszenia kwalifikacji zawodowych.

Interesujące wyniki przynosi analiza cech idealnego pracodawcy uwzględniająca podział badanej populacji ze względu na strony dialogu społecznego. Okazuje się, że pracodawcy i pracownicy zupełnie inaczej postrzegają istotę niektórych atrybutów (wykres 81).

Niepokojący jest fakt, że żaden z poddanych badaniu pracodawców nie zwrócił uwagi na konieczność wspierania i promowania rozwoju pracowników oraz stosowania elastycznych form czasu pracy. Z kolei pracownicy nie dostrzegli istoty zapewnienia odpowiednio wysokich wynagrodzeń, czy też

efektywnego zarządzania firmą poprzez długofalowe wyznaczanie celów i tworzenie odpowiedniej wizji biznesowej.

WYKRES 80
Cechy idealnego pracodawcy

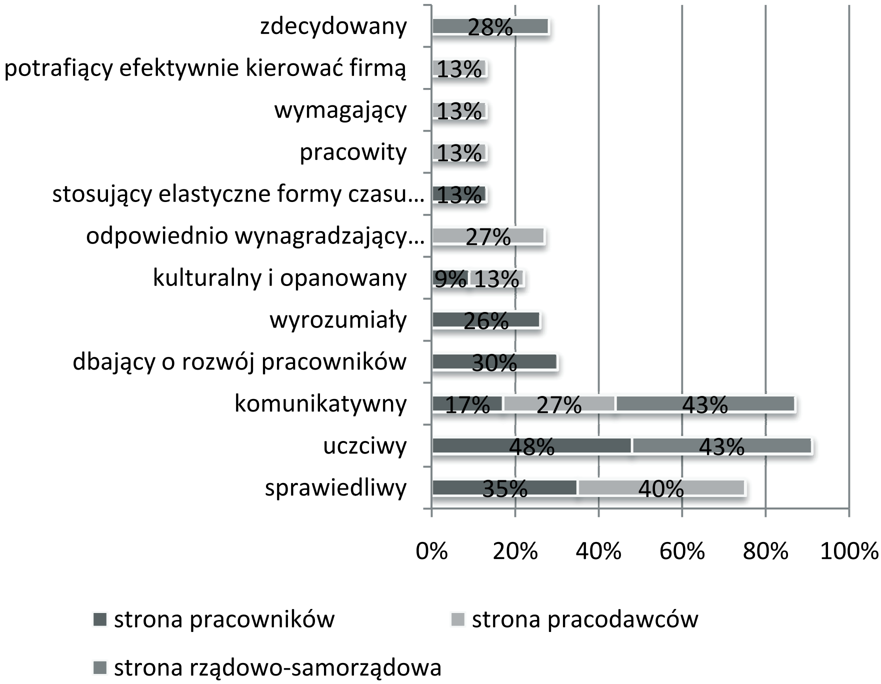


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=45.

W dalszej kolejności respondentów zapytano, o podstawowe obowiązki pracodawcy wobec pracownika. Wyniki badań pokazują, że odpowiedzi nie różniły się w istotny sposób, ze względu na reprezentowaną stronę dialogu społecznego. Okazuje się, iż największy odsetek badanych (56%) do podstawowych obowiązków pracodawcy zaliczył terminowe wypłacanie wynagrodzeń. W dalszej kolejności wymieniono: gwarantowanie bezpiecznych warunków pracy i przestrzeganie zasad BHP (36%), zapewnianie zatrudnienia na umowę o pracę na czas nieokreślony (13%), przestrzeganie zasad Kodeksu Pracy (7%), poszanowanie czasu pracy (7%), udzielanie urlopu w dogodnym dla pracowników terminie (11%) oraz umożliwianie pracownikom rozwoju (9%).

WYKRES 81

Cechy idealnego pracodawcy



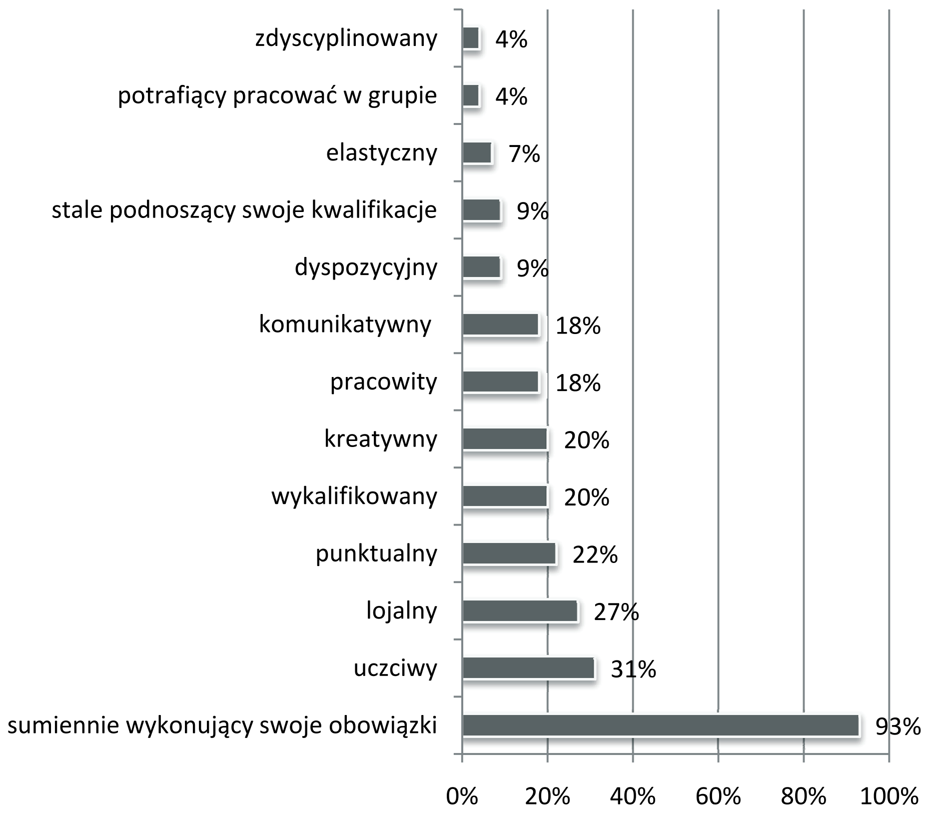
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=23 (strona pracowników), N=15 (strona pracodawców), N=7 (strona rządowo-samorządowa).

Ciekawe wyniki przynosi analiza stopnia w jakim podlaskie przedsiębiorstwa przypominają wizerunek idealnego pracodawcy. Rozbieżności między stanem rzeczywistym a pożądanym zauważyli przede wszystkim przedstawiciele strony pracowników. Największe odchylenia dotyczą głównie wysokości oraz sposobu wypłaty wynagrodzeń. Zdaniem aż 40% pracowników, pracodawcy nie wypłacają wynagrodzeń w terminie. Ponadto zarobki w podlaskich przedsiębiorstwach są niższe w porównaniu do wynagrodzeń w innych regionach kraju i nieadekwatne do wymagań pracodawców. Podobnego zdania jest jedna trzecia pracodawców oraz 14% przedstawicieli strony samorządowej. Poważny problemem stanowi również praca nielegalna, z czym wiąże się brak świadczeń socjalnych. Na precedens ten wskazało aż 47% respondentów, w tym 26% pracowników, 14% przedstawicieli samorządów oraz 7% pracodawców. Kolejne rozbieżności dotyczą nieprzestrzegania kodeksu pracy i zasad BHP (13%) oraz niechęć pracodawców do zatrudniania pracowników na umowę o pracę (4%).

W dalszej części badana respondenci zostali poproszeni o wskazanie godnego polecenia pracodawcy. Niepokojący jest fakt, że blisko połowa badanych (49%) stwierdziła, że w województwie podlaskim nie ma tego typu przedsiębiorstw. Godnego polecenia pracodawcy nie potrafiło wskazać aż 56% pracowników, 47% pracodawców i 28% przedstawicieli samorządów. Najwięcej, bowiem trzech respondentów, jako preferowanego pracodawcę wskazało Przedsiębiorstwo Usługowo-Asenizacyjne „ASTWA" Sp. z o.o. W gronie godnych polecenia pracodawców znalazły się również: British American Tobacco Polska Trading Sp. z o.o., Barter S.A., Yuniversal Podlaski Sp. z o.o., Pronar Sp. z o.o., ZETO S.A., MTC Sp. z o.o., Mazurskie Przedsiębiorstwo Budowlane J.W. ŚLEPSK, Kotniz, Zen-Bud, Urząd Marszałkowski, Podlaski Urząd Wojewódzki i Komenda Wojewódzka Policji w Białymstoku.

WYKRES 82

Cechy idealnego pracownika

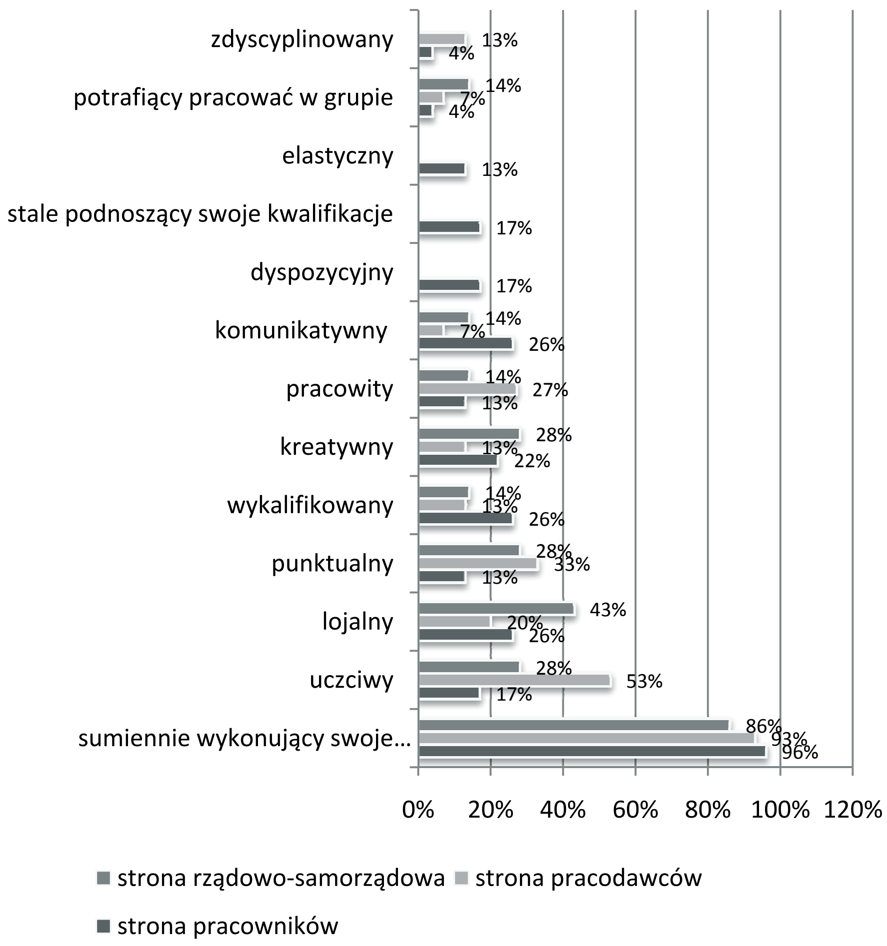


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=45.

Kolejne zagadnienie weryfikowane w ramach analiz relacji między pracownikami i pracodawcami, to wizerunek idealnego pracownika. Na pytanie o cechy idealnego pracownika prawie wszyscy respondenci odpowiedzieli, że powinien on sumiennie wykonywać swoje obowiązki (wykres 82).

Ponadto, zdaniem ankietowanych pracownik powinien być uczciwy, lojalny, punktualny, wykwalifikowany, kreatywny, pracowity i komunikatywny. Wyniki kształtują się nico inaczej po uwzględnieniu podziału na grupy dialogu społecznego (wykres 83).

WYKRES 83
Cechy idealnego pracownika

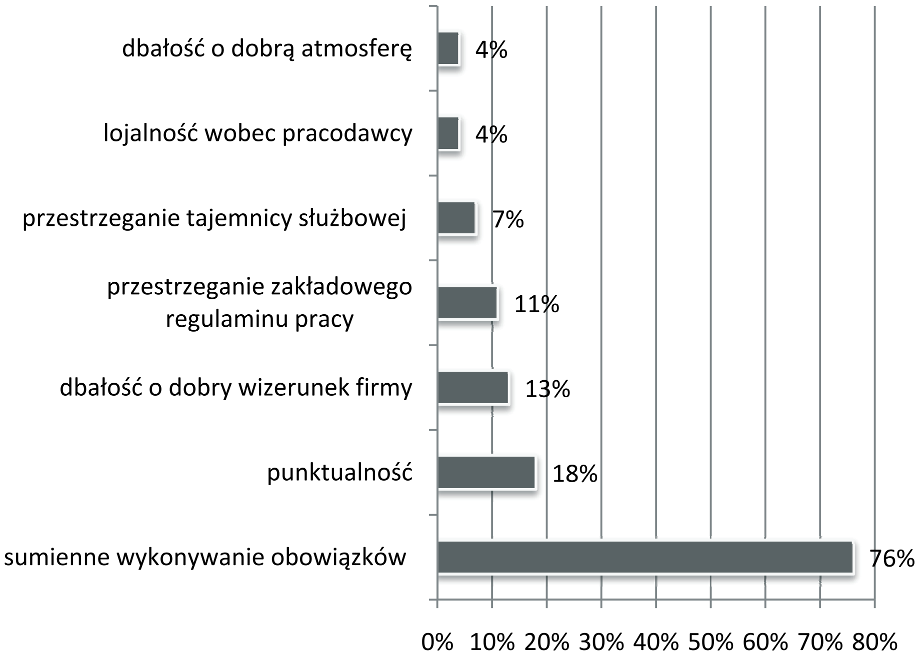


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=23 (strona pracowników), N=15 (strona pracodawców), N=7 (strona rządowo-samorządowa).

Okazuje się, że tylko przedstawiciele pracowników zwrócili uwagę na takie cechy jak: dyspozycyjność, elastyczność i stałe podnoszenie kwalifikacji. Większy odsetek pracodawców natomiast, przywiązuje wagę do takich przymiotów jak: uczciwość, punktualność, pracowitość i zdyscyplinowanie.

Kolejne pytanie dotyczyło obowiązków pracownika wobec pracodawcy. W badanej próbie 76% podmiotów stwierdziło, że pracownik powinien przede wszystkim sumiennie wykonywać zadania wynikające z umowy o pracę (wykres 84).

WYKRES 84
Obowiązki pracownika wobec pracodawcy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=45.

Niemal jedna piąta respondentów wskazała na istotę punktualności (18%). W opinii 13% badanych, szczególnie ważna okazuje się dbałość o dobry wizerunek firmy. Zdaniem respondentów ważne jest również przestrzeganie zakładowego regulaminu pracy, dotrzymywanie tajemnicy służbowej, lojalność oraz dbałość o dobrą atmosferę i relacje z interesariuszmi firmy. Rozkład odpowiedzi nie różnicuje się w podziale na grupy dialogu społecznego.

Następne pytanie dotyczyło oceny stopnia w jakim podlascy pracownicy odpowiadają opisanemu wcześniej wzorcowi. Opinie respondentów okazują się podzielone. Zdaniem większości przedstawicieli pracowników i pracodawców, luka między stanem rzeczywistym a wzorcowym jest niewielka i ciągle zmniejsza się. Powodem takiego stanu rzeczy jest stosunkowo wysokie bezrobocie w województwie podlaskim. Ponadto pracownicy cechują się dużą gotowością do podnoszenia kwalifikacji zawodowych i poziomu wykształcenia. Z analizy odpowiedzi pracodawców wynika natomiast, że podlaska kadra w niewielkim stopniu odpowiada ideałowi. Rozbieżności dotyczą przede wszystkim pracowników w mniejszych miejscowościach. Pracodawcy zwrócili uwagę przede wszystkim na bardzo niską aktywność i kreatywność oraz niedostateczną mobilność pracowników. Problemem okazuje się również brak chęci do podnoszenia kwalifikacji zawodowych i opór wobec zmian.

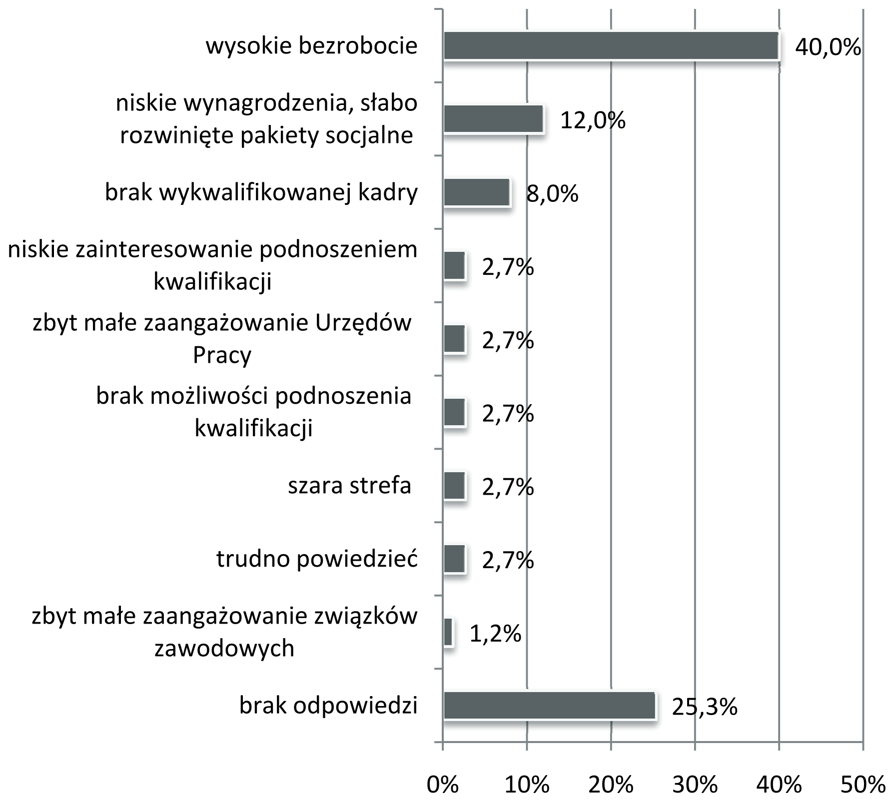
5.

Flexicurity w wymiarze regionalnym – podsumowanie i wnioski

Materiał zgromadzony w procesie badawczym, jak i same doświadczenia zdobyte w trakcie realizacji projektu „Flexicurity – szansa na zrównoważony rozwój rynku pracy" wyraźnie wskazują, jak złożoną a jednocześnie delikatną materią jest flexicurity. Jak podkreślają unijni eksperci, a co z drugiej strony jest również zrozumiałe z przyczyn obiektywnych, możliwości wypracowania zunifikowanych rozwiązań gwarantujących równoważenie elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy są ograniczone. Flexicurity, aby była skutecznym lekarstwem na dolegliwości wynikające z wyzwań współczesnej gospodarki musi uwzględniać specyficzne warunki w jakich działają i jakie panują na określonych rynkach pracy. Czym zatem specyficznym charakteryzuje się podlaski rynek pracy i jakie są jego żywotne problemy? To one ostatecznie powinny determinować kształt polityki flexicurity, stanowiąc punkt wyjścia do wyboru a następnie właściwej oceny proponowanych rozwiązań. W badaniu nie pominięto tego aspektu, prosząc respondentów o wyrażenie opinii na temat najpoważniejszych problemów podlaskiego rynku pracy. Największy odsetek, bowiem aż 40% badanych, wskazało na wysokie bezrobocie (wykres 1).

Do głównych jego przyczyn zaliczono brak dużych przedsiębiorstw, w tym zagranicznych, generujących duże rozmiary zatrudnienia. W opinii respondentów powodem niekorzystnej sytuacji na rynku pracy jest niewystarczająco rozwinięty przemysł, a co za tym idzie ograniczona liczba miejsc pracy. Problem bezrobocia dotyczy w szczególności młodych matek, jak również kobiet powyżej 50 roku życia. W rzeczywistości, o czym nie wspomnieli uczestnicy badania problem bezrobocia dotyczy również innych kategorii osób, w tym np. osób młodych czy też osób bez wykształcenia i kwalifikacji zawodowych.

WYKRES 1
Problemy podlaskiego rynku pracy



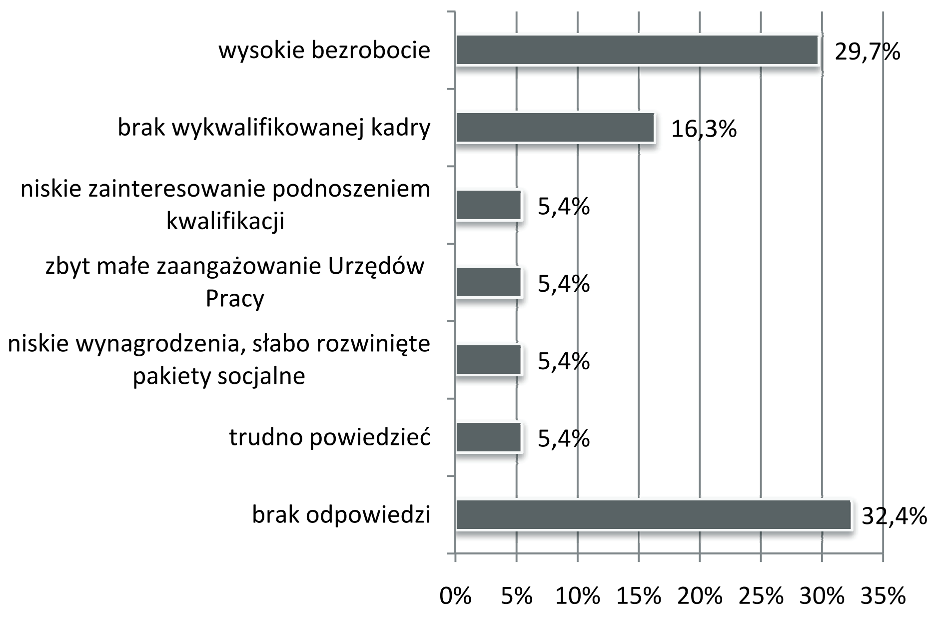
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Kolejnym problemem podlaskiego rynku pracy okazują się niskie wynagrodzenia pracowników oraz słabo rozwinięte pakiety socjalne. Taką opinię wyraziło 12% ankietowanych. Zdaniem 8% respondentów, poważną niedoskonałością podlaskiego rynku pracy jest także brak odpowiednio wykwalifikowanej kadry. W ich mniemaniu, wiedza zdobywana w czasie nauki (również studiów) nie odpowiada rzeczywistym potrzebom rynku pracy. Absolwenci nie posiadają wystarczających umiejętności praktycznych, z powodu przestarzałych sposobów kształcenia oraz niewłaściwych relacji między teorią i praktyką w programach kształcenia, nieadekwatnych do aktualnych potrzeb gospodarki. Problem niedostatecznych zasobów wykwalifikowanej kadry powiązany jest także z niskim zainteresowaniem pracowników podnoszeniem kompetencji (2,7%) oraz ograniczonymi możliwościami kształcenia (2,7%).

Wśród innych dostrzeganych trudności z jakimi boryka się podlaski rynek pracy respondenci wymienili występowanie „szarej strefy" (2,7%) oraz niewystarczającą aktywność i efektywność działania urzędów pracy (2,7%) oraz związków zawodowych (1,2%). Ponadto, badani zwrócili uwagę na precedens zatrudniania osób bez umów o pracę lub podpisywania umów na niższą kwotę wynagrodzenia, celem uniknięcia dodatkowych kosztów zatrudnienia.

W podziale badanej populacji na przedstawicieli pracodawców i pracowników okazuje się, że odpowiedzi obu grup przedstawiają się nieco inaczej. Aczkolwiek większość pracodawców i pracowników za najpoważniejszy problem podlaskiego rynku pracy uznało wysokie bezrobocie, odsetek pracowników udzielających takiej odpowiedzi w porównaniu do pracodawców okazał się wyższy aż o niemal 20%. Wysokie bezrobocie stanowi podstawowy problem podlaskiego rynku pracy w opinii 29,7% pracodawców i aż 50% pracowników. Co jest interesujące, na brak wykwalifikowanej kadry zwrócili uwagę tylko pracodawcy (16,3%) (wykres 2).

WYKRES 2
Problemy podlaskiego rynku pracy (opinie pracodawców)



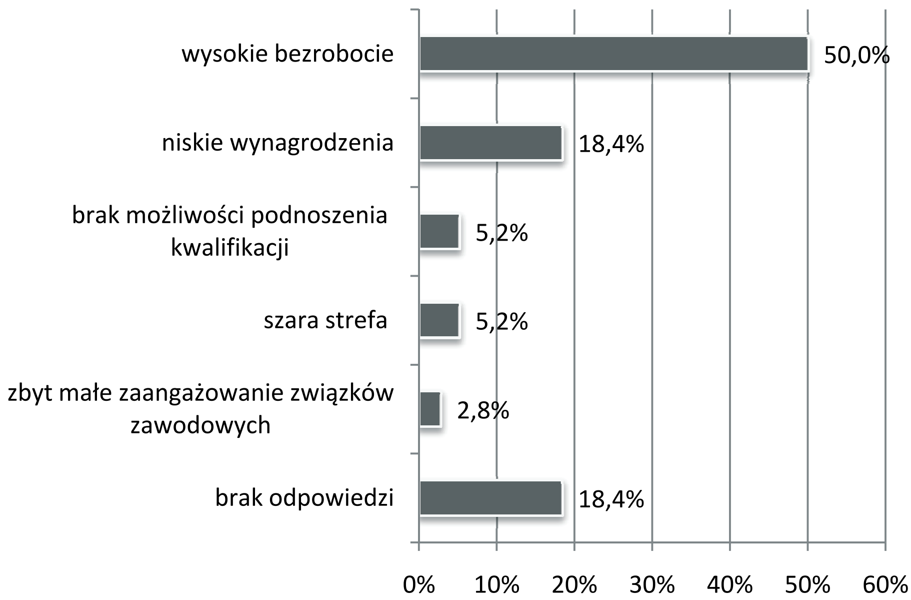
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

Pracodawcy do niedoskonałości rynku pracy zaliczyli również niskie zainteresowanie podnoszeniem kwalifikacji przez pracowników, niskie wynagro-

dzenia oraz zbyt małą aktywność urzędów pracy w rozwiązywaniu problemów regionalnego rynku pracy. Zdaniem respondentów, urzędy pracy powinny między innymi z większym zaangażowaniem propagować przyszłościowe kierunki kształcenia oraz upowszechniać wyniki badań na temat trendów rynkowych.

W grupie badanych pracowników, połowa wskazała na wysokie bezrobocie, a niemal co piąty respondent zwrócił uwagę na zbyt niskie wynagrodzenia (18,4%). Do istotnych problemów podlaskiego rynku pracy zaliczono również ograniczone możliwości podnoszenia kwalifikacji, „szarą strefę" oraz zbyt małe zaangażowanie związków zawodowych w procesy wspierania pożądanych zmian na rynku pracy (wykres 3).

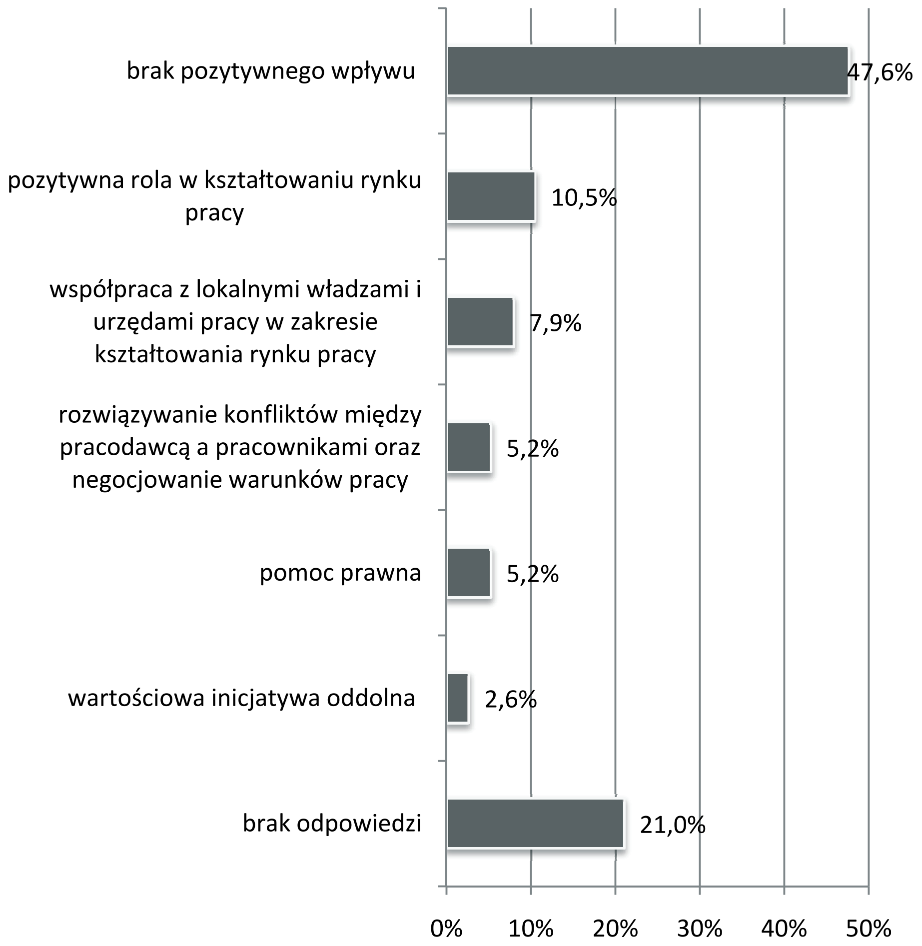
WYKRES 3
Problemy podlaskiego rynku pracy (opinie pracowników)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Ostatnia ze wspomnianych kwestii została poruszona w oddzielnym pytaniu skierowanym do grupy pracowników. Największa ich część, prawie 48% nie dostrzegła pozytywnego wpływu działalności związków zawodowych na sytuację na rynku pracy (wykres 4).

WYKRES 4
Rola związków zawodowych w kształtowaniu polityki rynku pracy (opinie pracowników)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

O pozytywnym oddziaływaniu, przekonanych było zaledwie 10,5% badanych. Ważną funkcją odgrywaną przez związki zawodowe, w opinii niemal 8% badanych, jest współpraca z lokalnymi władzami i urzędami pracy oraz pomoc w rozwiązywaniu konfliktów między pracodawcą a pracownikiem i wsparcie prawne (5,2%).

Zdaniem respondentów powodem niskiej oceny, a co za tym idzie niekorzystnego wizerunku związków zawodowych, jest ich mała aktywność, po-

średnio powiązana z ograniczonymi prawami do kształtowania polityki rynku pracy. W przypadku podlaskiego rynku pracy zwrócić należy również uwagę na niski, wynikający z dominacji mikro, małych i średnich przedsiębiorstw poziom uzwiązkowienia pracowników.

W kontekście wszystkich wymienionych powyżej odpowiedzi, interesująca jest wysoka jednomyślność respondentów, wskazujących na bezrobocie, jako podstawowy problem podlaskiej gospodarki. W świetle danych statystycznych wysoki poziom bezrobocia nie jest cechą, którą można uznać za wyróżnik regionalnego rynku pracy. Na tle kraju stopa bezrobocia rejestrowanego jedynie nieznacznie przekracza średnią wartość dla Polski, a do grudnia 2009 r., w województwie podlaskim notowano stopę bezrobocia nawet niższą w stosunku do przeciętnej dla kraju. Uzyskane informacje dobitnie dowodzą, że równie ważną, a dla respondentów ważniejszą niż statystyka kwestią są ich indywidualne odczucia, które wskazują, że to właśnie bezrobocie i obawę przed bezrobociem należy potraktować jako najważniejszy problem podlaskiego rynku pracy. Generalnie, wymieniony katalog bolączek podlaskiego rynku pracy pokrywa się z wynikami innych badań prowadzonych w obszarze rynku pracy.

W przedmiotowym badaniu wiedza na temat problemów regionalnego rynku pracy stanowiła punkt wyjścia do oceny wykorzystywanych narzędzi flexicurity a następnie określenia pożądanych kierunków działań zmierzających do równoważenia elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Wnioski analityczne, odnoszące się do każdego z czterech filarów flexicurity (elastyczne i przewidywalne warunki umów; skuteczna, aktywna polityka rynku pracy; strategie kształcenia się przez całe życie; nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego) zostały umieszczone w Rozdziale 4, stąd w tym miejscu ograniczono się jedynie do syntetyzującego ujęcia materiału badawczego zaprezentowanego wcześniej.

Jak wykazały badania, we wszystkich bez wyjątku obszarach flexicurity występuje olbrzymi deficyt wiedzy na jej temat. W szkoleniach upowszechniających ideę flexicurity, a dokładniej zaznajamiających bliżej z jej czterema częściami składowymi uczestniczył ograniczony odsetek respondentów. Najwięcej ankietowanych z grupy pracowników, bowiem 34,2%, brało udział w szkoleniach na temat aktywnej polityki rynku pracy, najmniej zaś w szkoleniach w zakresie strategii uczenia się przez całe życie (21%) (tabela 1). Aczkolwiek wcześniej przytaczane dane dowodzą niskiej aktywności związków zawodowych, okazuje się, że to właśnie związki zawodowe były najczęściej organizatorami szkoleń w zakresie polityki flexicurity.

TABELA 1
Uczestnictwo w szkoleniach z obszaru flexicurity (%)*

Tematyka szkoleń	organizator						Brak odpowiedzi
	pracodawcy		związki zawodowe		inne instytucje		
	Tak	Nie	Tak	Nie	Tak	Nie	
Elastyczne i przewidywalne warunki umów	15,8	39,5	10,5	29	5,3	39,5	36,8
Aktywna polityka rynku pracy	7,9	34,2	15,8	26,3	10,5	31,5	39,5
Kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie	2,6	36,8	10,5	29	7,9	34,2	42,1
Nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego	5,3	34,2	7,9	29	10,5	36,8	39,5

* wyniki nie sumują się do 100%

Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Wnioskować należy, że niska świadomość idei flexicurity oraz niewystarczająca wiedza na temat jej komponentów, stanowią pochodną ograniczonej dostępności szkoleń i innych inicjatyw, mających na celu promowanie flexicurity wśród pracowników i pracodawców.

W przypadku elastycznych i przewidywalnych warunków umów obserwuje się rosnący poziom akceptacji elastycznych form pracy, zrozumiały w szczególności wśród pracodawców, ale również uznawany przez pracowników. Niestety, praktyczna wiedza na temat poszczególnych, możliwych do zastosowania form pracy, wraz ze wskazaniem potencjalnych, obopólnych korzyści płynących z ich korzystania oraz warunków niezbędnych do ich wystąpienia jest niezadawalająca. Poszczególne formy postrzegane są najczęściej instrumentalnie, przez pryzmat nie tyle wzajemnych profitów, co czystego pragmatyzmu jednej ze stron, najczęściej rzecz jasna tej silniejszej. Brakuje również, co wyraźnie pokazały przeprowadzone indywidualne i grupowe wywiady, głębszej refleksji nad szeroko rozumianymi skutkami przyjęcia określonych rozwiązań. W szczególności, co wymaga podkreślenia (a było to celowym działaniem ze strony realizatorów badania), w zasadzie nikt z respondentów nie podjął wątku potrzeby równości uprawnień czy braku dyskryminacji, wynikających z przyjętych i dopuszczalnych prawnie rozwiązań w zakresie elastycznych i przewidywalnych warunków umów. W praktyce, jest to bardzo ważna kwestia, wykraczająca często poza pole zainteresowania pojedynczego pracodawcy, a niedostrzegana przez pojedynczego pracownika.

Zmiany prawne w Kodeksie Pracy czy Kodeksie Cywilnym, regulując stosowanie różnych form pracy determinować powinny konieczność ich uwzględniania w innych zapisach legislacyjnych, typu „prawo bankowe" czy też „ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy". Niestety, nie zawsze tak się dzieje, w efekcie czego uboczne, najczęściej negatywne i wcześniej nieuświadamiane nawet następstwa prawne uczestnictwa w rozwiązaniach elastycznych skutkują z pewnym opóźnieniem, uzewnętrzniając się w najmniej oczekiwanych sytuacjach dnia codziennego. Pracownicy, pracodawcy i przedstawiciele strony rządowo-samorządowej są niemal zgodni w ocenie, iż równowaga potrzeb pracodawców i pracowników jest cechą pożądanej organizacji pracy. Ich opinie o aktualnej sytuacji w podlaskich przedsiębiorstwach wskazują jednak na zdecydowaną przewagę w zakresie zaspokojenia potrzeb pracodawców. W podlaskich przedsiębiorstwach niezbędna jest dalsza diagnoza i ocena szans realizacji potrzeb pracowników. Dominacja pozycji pracodawcy uzewnętrznia się również w postaci relatywnie niskiego poziomu elastyczności płacowej, powiązanej z rezultatami pracy. Rzecz jasna, podstawowym czynnikiem wyznaczającym płacę jest wydajność pracy, tym niemniej, jak wskazują respondenci wynagrodzenia w podlaskich przedsiębiorstwach nie należą do najwyższych. Wartościowanie stanowisk pracy, budzące tak wiele kontrowersji i praktycznych problemów w samych firmach jest również istotne w szerszym wymiarze, zarówno przestrzennym – regionalnym, jak i czasowym – perspektywicznym. Aspekty te należy z pewnością uwzględnić określając pożądane kierunki działań zmierzające do równoważenia elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy.

Za równie powierzchowną jak pierwszego komponentu flexicurity, uznać należy znajomość trzech pozostałych jej grup narzędzi. Najbardziej nieprzejrzysty, nieczytelny, a co najważniejsze, jak pokazuje praktyka nieprzewidywalny jest system zabezpieczenia społecznego. W świetle koncepcji flexicurity pełnić ma funkcję osłonową, jednocześnie motywując do aktywności zawodowej, nie dyskryminując i nie uprzywilejowując poszczególnych kategorii osób. Nie można tego niestety powiedzieć o rozwiązaniach przyjętych w Polsce. W ten sposób należałoby prawdopodobnie zinterpretować duże rozbieżności w odpowiedziach z tego obszaru analizy, uzyskanych od respondentów reprezentujących te same strony stosunku pracy. Innym, równie istotnym problemem związanym z funkcjonowaniem systemu zabezpieczenia społecznego, jest nadużywanie bądź niezgodne z przeznaczeniem korzystanie z różnych form świadczeń, znajdujących się w szerokim katalogu instrumentów, potencjalnie dostępnych dla każdego z obywateli państwa polskiego. Kwestia niewłaściwego posługiwania się przewidzianymi przez prawo instrumentami nie ogranicza się wyłącznie do obszaru zabezpieczenia społecznego. Ma miej-

sce również w ramach ewoluującej, najdynamiczniej prawdopodobnie z grupy wszystkich komponentów flexicurity, zmieniającej się aktywnej polityce rynku pracy. Zróżnicowane co do rodzaju, choć generalnie niewysokie zainteresowanie instrumentami aktywnej polityki rynku pracy wskazywane przez respondentów, nie znajduje w pełni potwierdzenia w danych statystycznych, posiadanych przez urzędy pracy. Rozbieżności te uznać należy za oznakę niewystarczających, choć stale rozszerzanych działań informacyjno-promocyjnych podejmowanych przez publiczne służby zatrudnienia, które poprzez upowszechnianie znajomości dostępnych kategorii narzędzi aktywnej polityki rynku pracy oraz usług rynku pracy, mogą z jednej strony poprawić swój wizerunek, z drugiej zaś przyczynić się do podniesienia efektywności ich wykorzystania. Jest to zadanie trudne, ale w kontekście flexicurity niezbędne.

Instrumentarium aktywnej polityki rynku pracy sukcesywnie się zwiększa, co tym bardziej uzasadnia konieczność położenia większego nacisku na zaznajamianie potencjalnych klientów z różnymi jego narzędziami, jak również zasadami właściwego ich stosowania. Rozbieżności dostrzegane między oceną efektywności instrumentów aktywnej polityki rynku przeprowadzaną przez urzędy pracy a subiektywnymi ocenami respondentów stanowią wymowny tego dowód. Faktyczna efektywność działań publicznych służb zatrudnienia w dużym stopniu ma charakter niezależny od nich samych, determinowany przez ogólną sytuację na rynku pracy czy też pobudki jakimi kierują się klienci urzędów pracy korzystający z ich oferty. I tak dla przykładu, wysokie zainteresowanie stażami zgłaszane przez pracodawców i pracowników, niejednokrotnie koresponduje z wyższym poziomem rotacji kadr i zwalnianiem, przynajmniej na czas określony etatowego pracownika zastępowanego przez mniej kosztownego stażystę. Atrakcyjność dotacji na rozpoczęcie działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne też ma charakter poniekąd fikcyjny. Jak się okazuje, częstokroć to trudność w znalezieniu miejsca pracy przymusza bezrobotnych do poszukiwania i stosowania rozwiązań, z których nie korzystaliby w warunkach zwiększonej podaży stanowisk pracy. Konkludując, stwierdzić należy, że generalny kierunek obrany przez politykę rynku pracy, nastawiony na jej aktywne formy jest właściwy. Utrudnienia, pojawiające się w osiąganiu wyższej skuteczności poszczególnych narzędzi mają zróżnicowany charakter, w tym stanowią swoistą konsekwencję zliberalizowanej polityki ryku pracy, prowadzonej w szczególności na początku dekady lat 90-tych, skutkującej obecnie między innymi nadużywaniem niektórych form wsparcia oraz roszczeniowymi postawami klientów urzędów pracy.

Ostatnim, ujętym w badaniu elementem flexicurity są strategie uczenia się przez całe życie, wobec których zastosowano roboczą nazwę – kształcenie ustawiczne. Wyniki badania uzyskane w tym obszarze analizy, dobitnie wska-

zują na niewystarczającą ich znajomość. Pracownicy cechują się stosunkowo niską aktywnością edukacyjną, a bodźcami, które motywują ich do podnoszenia swoich kwalifikacji są w mniemaniu ich samych możliwości awansu oraz osiągnięcia wyższego wynagrodzenia, zaś w opinii pracodawców groźba utraty miejsc pracy. Pracodawcy w swoich deklaracjach wyrażają aprobatę dla uczestnictwa w kształceniu ustawicznym swoich pracowników, jednak nie przewidują zasadniczo wspierania ich w tym procesie. Z opinii samych pracowników wynika, że najczęściej podejmowanymi formami kształcenia są studia, choć z drugiej strony to im ankietowani przypisują najmniejszą przydatność, wskazując na kursy, jako formę najbardziej pożądaną. Jak należy przypuszczać, te różnice w odpowiedziach stanowią egzemplifikację rzeczywistych potrzeb kształceniowych zgłaszanych przez rynek pracy, ukierunkowanych na posiadanie praktycznych umiejętności, których niestety niejednokrotnie brakuje absolwentom szkół wchodzącym na rynek pracy, w tym również szkół wyższych.

Województwo podlaskie, co niejednokrotnie podkreśla się w różnorodnych analizach na poziomie regionalnym, wyróżnia się niższym w stosunku do kraju udziałem absolwentów gimnazjów, uczestniczących w kształceniu zawodowym. Niejednokrotnie spotykana na co dzień opinia o konieczności zmiany proporcji teoria-praktyka znajduje również odzwierciedlenie w badaniu przedmiotowym. O ile oczekiwania te są zrozumiałe, niepokój może budzić brak przyjętego powszechnie w podlaskich przedsiębiorstwach wzorca planowania kształcenia ustawicznego. Wydaje się nawet, że w zarządzaniu zasobami ludzkimi nadmiernie wykorzystywany jest model sita, gdy tymczasem w świetle koncepcji flexicurity rozwój bazować powinien bardziej na modelu kapitału ludzkiego. Niezbędnym wydaje się popularyzacja idei kształcenia ustawicznego powiązana z rzeczywistym zwiększeniem jej dostępności, wyrażającym się choćby w łatwym dostępie do kompleksowej, zamieszczonej w jednym miejscu informacji na temat aktualnie odbywających się oraz planowanych różnych form kształcenia ustawicznego realizowanych na terenie województwa podlaskiego. Do dnia dzisiejszego tego rodzaju rozwiązań nie udało się jeszcze wdrożyć, choć zgodnie z wiedzą autorów raportu, kroki zmierzające w tym kierunku podejmowane są już w ramach projektu Podlaskie Obserwatorium Rynku Pracy i Prognoz Gospodarczych, realizowanego przez WUP w Białymstoku.

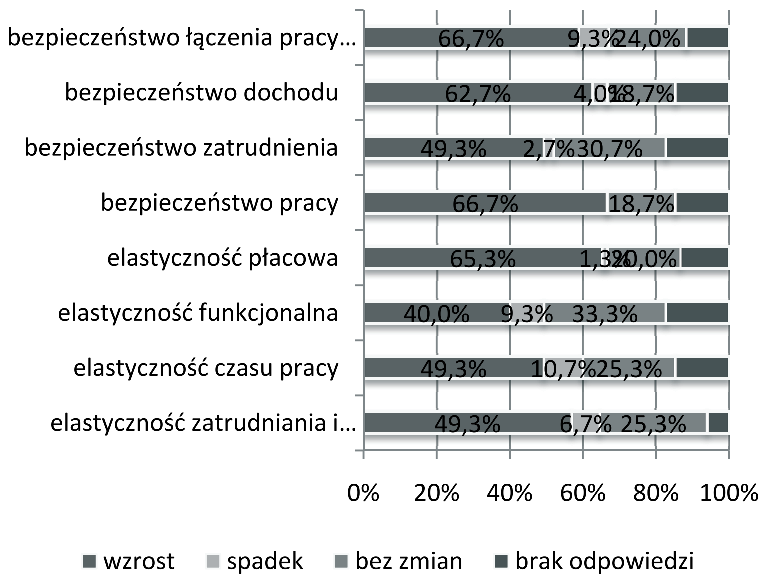
Jak widać, korzystanie z każdego z komponentów polityki flexicurity w województwie podlaskim budzi szereg kontrowersji, rodząc kolejne pytanie badawcze o pożądane kierunki zmian w polityce rynku pracy, zmierzające do jednoczesnego zapewnienia elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy. Pytanie takie zadano również uczestnikom badania, prosząc ich o wyrażenie

opinii, które z działań na rzecz elastyczności i bezpieczeństwa należałoby intensyfikować, które zaś ograniczać w ramach szeroko rozumianej polityki rynku pracy opartej o koncepcję flexicurity. Choć ich odpowiedzi nie można uznać za reprezentacyjne, jednak godne są uwagi i zainteresowania.

Zdaniem większości ankietowanych wszystkie przyjęte w ramach teorii rodzaje elastyczności i bezpieczeństwa powinny być realizowane w większym stopniu. Najwięcej, bowiem prawie 67% całej próby badawczej uznało, że należy dążyć do wzrostu bezpieczeństwa łączenia pracy zawodowej z innymi obowiązkami oraz bezpieczeństwa pracy, rozumianego jako pewność zatrudnienia u danego pracodawcy (wykres 5).

WYKRES 5

Kierunki w których powinna zmierzać polityka rynku pracy



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=75.

Ponad 65% badanych jest zdania, że powinna zwiększyć się elastyczność płacowa, co oznacza większe powiązanie wysokości wynagrodzenia z rzeczywistymi wynikami pracy. W opinii 63% ankietowanych, istotne jest dążenie do poprawy bezpieczeństwa dochodu, oznaczającego większą ochronę dochodu w razie utraty pracy.

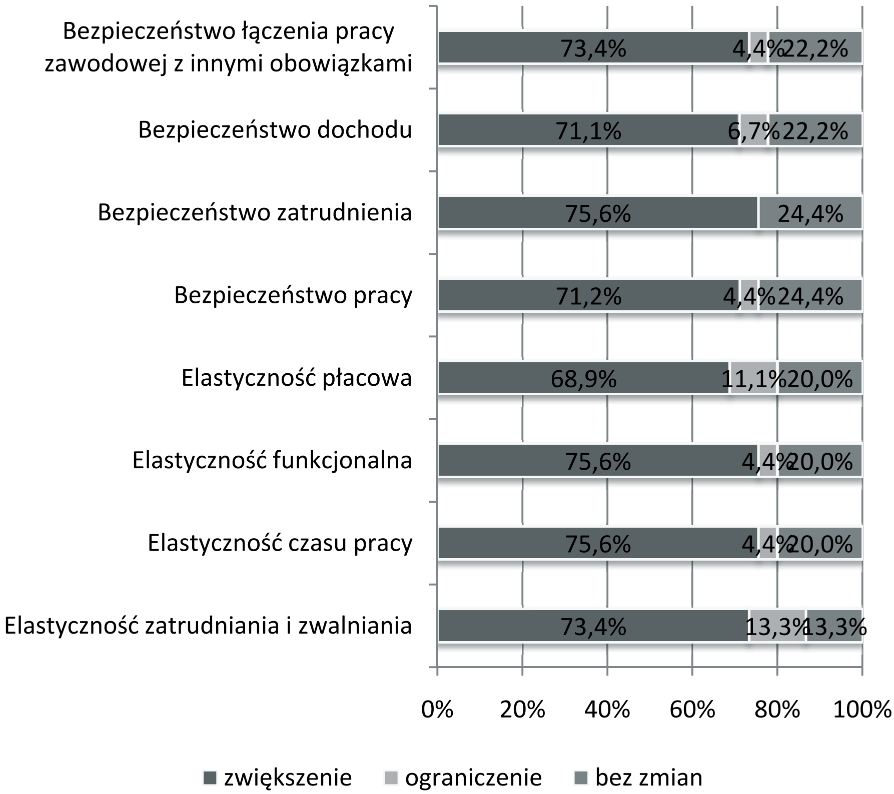
Prawie połowa badanych uznała, że należy intensyfikować działania, mające na celu podniesienie bezpieczeństwa zatrudnienia, elastyczności czasu pra-

cy oraz elastyczności zatrudniania i zwalniania. Przy czym, bezpieczeństwo zatrudnienia rozumiane jest, jako zdolność do zatrudnienia choć niekoniecznie u tego samego pracodawcy. Najmniejszy odsetek badanych (40%) wskazał na wzrost elastyczności funkcjonalnej, a więc wielozawodowość i elastyczną organizację pracy. Bardzo niewielu uczestników badania uznało, że działania mające na celu realizowanie powyższych założeń modelu flexicurity, powinny być ograniczane. Średnio co czwarty badany stwierdził, że ich intensyfikacja nie powinna ulegać zmianom.

Wyniki badań ilościowych potwierdzają dane zebrane podczas indywidualnych wywiadów pogłębionych (IDI) (wykres 6).

WYKRES 6

Pożądane kierunki zmian zmierzające do poprawy funkcjonowania rynku pracy (opinie przedstawicieli strony pracodawców, pracowników oraz strony rządowo-samorządowej)



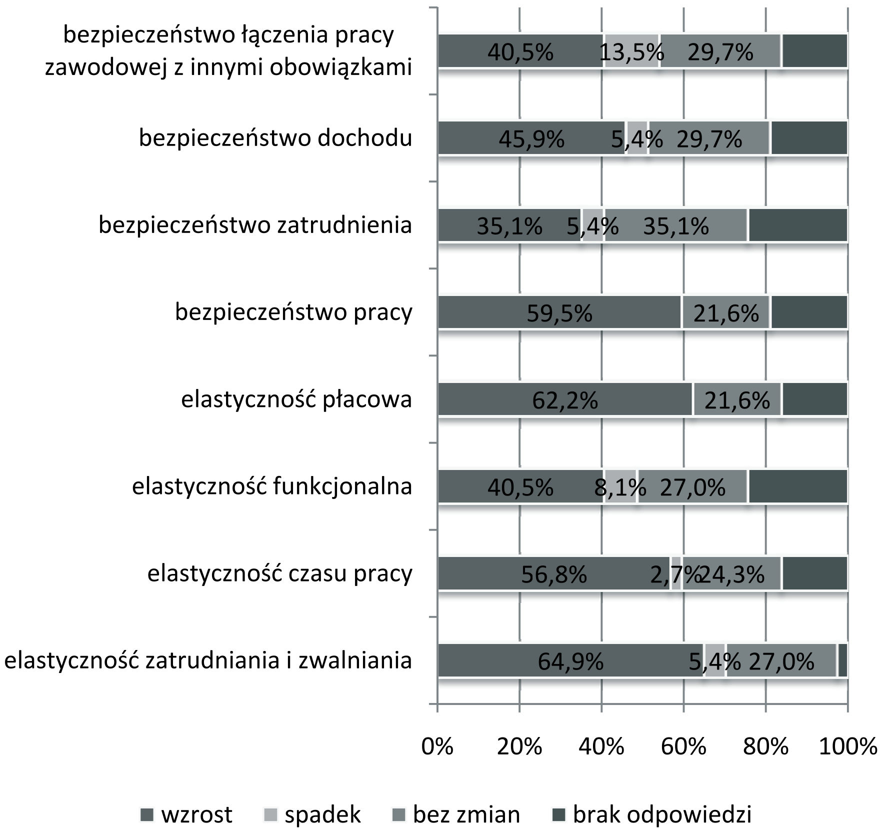
Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=45.

Większość respondentów zaleca zwiększenie szeroko rozumianej elastyczności oraz bezpieczeństwa.

Do ciekawych konkluzji prowadzi analiza zebranych podczas badań ilościowych wyników w podziale na przedstawicieli strony pracodawców i pracowników. Największy odsetek pracodawców zaleca zwiększenie elastyczności zatrudniania i zwalniania (64%) oraz elastyczności płacowej (62,2%) (wykres 7).

WYKRES 7

Kierunki w których powinna zmierzać polityka rynku pracy (opinie pracodawców)

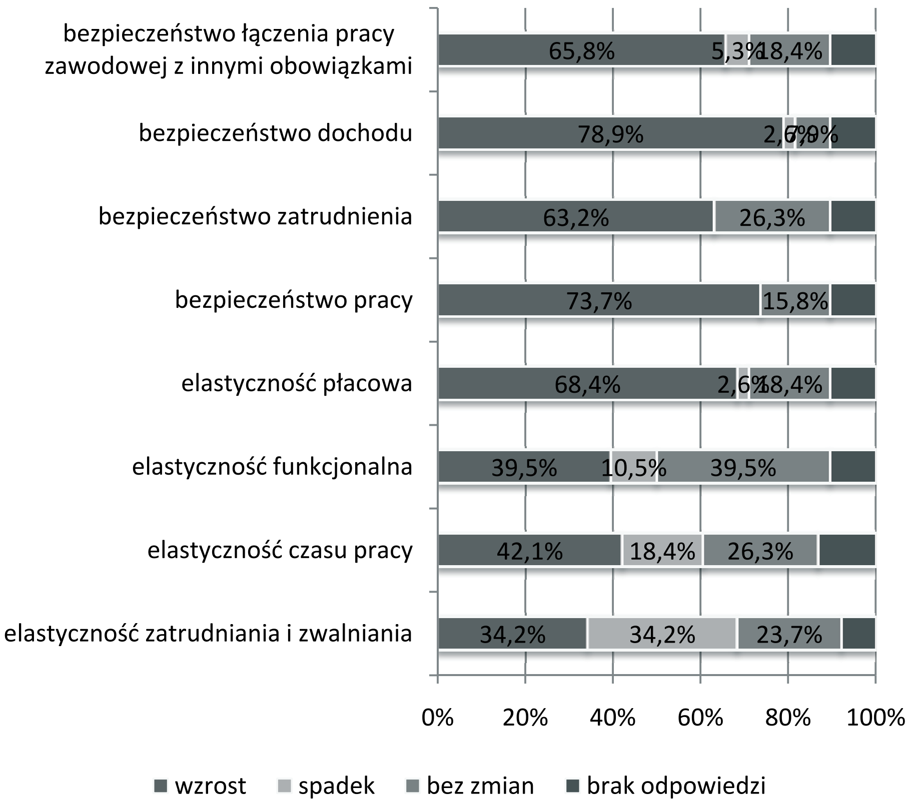


Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=37.

Z kolei pracownicy proponują wzrost bezpieczeństwa dochodu (78,9%), bezpieczeństwa pracy (74,7%), elastyczności płacowej (68,4%) oraz bezpieczeństwa łączenia pracy zawodowej z innymi obowiązkami (65,8%). Ponad

34% z grupy ankietowanych pracowników jest zdania iż należy ograniczyć elastyczność zatrudniania i zwalniania (wykres 8).

WYKRES 8
Kierunki w których powinna zmierzać polityka rynku pracy (opinie pracowników)



Źródło: opracowanie własne na podstawie wyników badań, N=38.

Przedstawione dane, choć z jednej strony wskazują na istnienie szeregu rozbieżności w ocenie pożądanych kierunków zmian, dowodzą również, że na kwestię równoważenia elastyczności i bezpieczeństwa na rynku pracy nieczułymi nie pozostają, ani strona pracodawców ani strona pracowników. Jak wynika z zebranego materiału badawczego, we wszystkich bez wyjątku obszarach polityki flexicurity obserwuje się niedosyt wiedzy na ich temat, co uzasadnia podjęcie zdecydowanych kroków zmierzających do jej upowszechnia-

nia i popularyzacji. Dopiero wówczas ocena istniejących, jak również pożądanych rozwiązań legislacyjnych nie będzie budziła tak wielu kontrowersji i nadużyć w zakresie ich stosowania. Należy również mieć świadomość tego, że nawet najlepsze przepisy prawne jedynie tworzą dopuszczalne ramy działania, nie gwarantując właściwego postępowania poszczególnych, pojedynczych uczestników rynku pracy. Stąd też niebagatelną rolę przypisać należałoby promowaniu dobrych praktyk, z pomocą których kształtować można wzorce zachowań utrzymanych w konwencji flexicurity. W konkluzji warto również wspomnieć o pewnej ułomności samej koncepcji flexicurity, którą dostrzeżono w trakcie badań realizowanych na poziomie województwa podlaskiego. W opinii autorów, nie podważając w jakiejkolwiek mierze zasadności realizacji polityki opartej o ideę flexicurity, zadać należy pytanie o komplementarne wobec niej działania państwa stymulujące proces tworzenia nowych miejsc pracy.